

ANTIGONE
Per i diritti e le garanzie nel sistema penale



TORNA IL CARCERE

XIII Rapporto sulle condizioni di detenzione

Antigone, in direzione ostinata e contraria

Michele Miravalle e Alessio Scandurra

Torna il carcere. Non che sia mai sparito in realtà. Almeno da quando lo Stato moderno ha deciso che la privazione della libertà fosse lo strumento più utile per salvaguardare la società, poiché più “umano” rispetto alle pene corporali.

Insomma il carcere esiste, nonostante la storia dell’Uomo ne abbia a lungo fatto a meno. A cambiare è ciò che sta intorno al carcere, cioè noi.

Noi, che creiamo quel “clima sociale” che finisce per influenzare le decisioni della politica, le pratiche degli operatori, i nostri stessi comportamenti.

Dunque, il prepotente aumento delle persone detenute, millecinquecento in più soli in sei mesi, non può essere né frutto di casualità, né, come potrebbe sembrare logico, conseguenza di un aumento dei tassi di criminalità - che, al contrario, sono in costante calo.

Di questo passo, nel 2020, sfonderemo quota 67.000 persone detenute.

Stiamo tornando agli stessi numeri che, nel 2013, avevano causato l’onta della condanna per trattamenti inumani e degradanti da parte della Corte Europea dei diritti dell’Uomo (sentenza Torreggiani).

Dopo quel giudizio ci eravamo illusi che qualcosa potesse cambiare, che il Paese di Cesare Beccaria e del garantismo penale non potesse più permettersi di avere un sistema sanzionatorio giudicato contrario alla dignità dell’uomo.

Il nostro non era ottimismo ingenuo, ma la valutazione critica di quello che stava succedendo intorno a noi: i provvedimenti che incentivavano l’utilizzo delle misure alternative, le proposte degli Stati Generali dell’Esecuzione penale, l’istituzione (finalmente) del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà...ci avevano resi fiduciosi in un positivo cambio di clima politico. E invece. Dobbiamo ricrederci.

Ma quali sono le cause? Quanto è ineluttabile?

In ognuno dei capitoli di questo Tredicesimo Rapporto tentiamo di dare una spiegazione a questo repentino cambio di stagione.

Lo facciamo con un approccio tematico, per mettere a fuoco le tante facce dell'atlante penitenziario. Lo facciamo partendo dai numeri, che vanno contestualizzati e analizzati con pazienza.

Lo facciamo affidando per la prima volta il nostro lavoro a quel grande mare che è il web, rivoluzionario strumento di comunicazione. Spesso proprio sul web vengono vomitati i peggiori istinti e veicolate le più sfacciate falsità. Noi vogliamo invece dargli fiducia.

Lo facciamo in totale gratuità, rendendo libera la consultazione e la divulgazione dei contenuti del Rapporto.

Abbiamo organizzato il nostro lavoro in quattro parti, immaginandole come autonome le une dalle altre, senza un prima e un dopo obbligati.

Ne Le politiche e i numeri descriviamo proprio quel cambio di stagione.

Ne Le emergenze (vere o presunte), affrontiamo senza remore le questioni di cui spesso si (stra)parla, a cominciare dal delicato tema della radicalizzazione e di come il carcere affronta la questione del terrorismo internazionale. In Chi vive dentro e Chi lavora dentro diamo uno sguardo all'umanità dentro le mura.

Usate questi contenuti come meglio credete: diffondeteli, approfonditeli, contestateli. Ma fatelo con la consapevolezza che sono il frutto del lavoro attento delle autrici e degli autori, a cui va il nostro grazie.

Questo Rapporto non potrebbe esistere senza l'Osservatorio sulle condizioni detentive, che dal 1998 entra nelle oltre duecento carceri italiane ed è strumento di conoscenza per chiunque si avvicini alla realtà penitenziaria: media, studenti, esperti, forze politiche.

Ringraziamo dunque l'impegno volontario di tutti i nostri Osservatori:

Francesco Alessandria, Marco Aliverti, Perla Arianna Allegri, Rosalba Altopiedi, Andrea Andreoli, Samuele Animalì, Chiara Babetto, Alessandra Ballerini, Erica Barbaccia, Mario Barone, Hassan Bassi, Sara Bauli, Sergio Besi, Paola Beverè, Giorgio Bisagna, Giulia Boldi, Martina Bondone, Sara Brunori, Antonella Calcaterra, Valentina Calderone, Monica Callegher, Francesca Cancellaro, Carolina Canziani, Manuela Cardone, Monia Caroti, Carlotta Cherchi, Filomena Chiarelli, Brunella Chiarello, Antonio Ciliberti, Laura Crescentini, Francesca Darpetti, Emanuela De Amicis, Giada De Bonis, Elia De Caro, Elisa De Nardo, Assunta Delle Donne, Sarah D'Errico, Roberta Di Fiore, Valentina Diamante

Tosti, Piero Donadio, Giulia Fabini, Alice Franchina, Silvia Giacomini, Stefano Giordano, Patrizio Gonnella, Corallina Lopez Curzi, Alessandro Maculan, Barbara Mancino, Susanna Marietti, Gian Mario Fazzini, Simona Materia, Giuseppe Mosconi, Maria Vittoria Nardi, Andrea Oleandri, Paolo Orabona, Grazia Parisi, Claudio Paterniti Martello, Benedetta Perego, Caterina Peroni, Ilaria Piccinno, Graziano Pintori, Ornella Piras, Valentina Pizzolito, Daniele Pulino, Alberto Rizzerio, Luigi Romano, Daniela Ronco, Nicola Rossi, Luciana Sammarco, Simone Santorso, Alvisè Sbraccia, Vincenzo Scalia, Maria Pia Scarciglia, Daniele Scarscelli, Cristina Sodi, Michele Spallino, Luca Sterchele, Lorenzo Tardella, Flavia Trabalzini, Valeria Verdolini, Francesca Vianello.

Dal 1998 il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ci autorizza a visitare gli istituti di pena. Fu Alessandro Margara a darci la prima autorizzazione e lo ricordiamo con immenso affetto e gratitudine. Ringraziamo di cuore il consigliere Santi Consolo, capo del Dap, per consentirci ancora in piena trasparenza il nostro lavoro di osservazione. Ringraziamo anche il dott. Massimo De Pascalis, da pochissimo in pensione, senza la cui apertura e intuizione non avremmo avuto tale opportunità. Infine un ringraziamento alla dott.ssa Assunta Borzacchiello per la pazienza e l'entusiasmo.

Antigone, grazie agli enti e alle fondazioni che la sostengono, continuerà a rimanere voce indipendente. Non si piegherà alla paura, non costruirà muri, non accetterà la compressione dei diritti individuali e collettivi, respingerà i populismi.

Continuerà, insomma, a promuovere libertà. In direzione ostinata e contraria.

Buona lettura.



ANTIGONE

A black and white photograph of a metal sign with the word 'MATRICOLA' in bold, black, sans-serif capital letters. The sign is mounted on a light-colored, textured wall. To the right, a metal door frame is visible.

NUMERI DEL CARCERE

Il ritorno del sovraffollamento

Aumentano i detenuti e peggiorano
le condizioni di detenzione. L'Italia si avvia
di nuovo verso lo stato di emergenza?

Alessio Scandurra

Torna il carcere è il titolo del rapporto di Antigone sul 2016. La tesi di fondo è chiara, i numeri del carcere tornano a crescere, e vedremo qui nel dettaglio quanto e come. Ma facciamo prima un passo indietro: cosa è accaduto negli ultimi anni? Torna il carcere significa che per qualche tempo ce ne eravamo liberati?

Non è certamente così, ma gli ultimi anni si erano caratterizzati per un calo significativo della popolazione detenuta, cosa in assoluta contro-tendenza rispetto alla storia meno recente dei numeri del carcere. Ma proviamo a vederli nel dettaglio questi numeri.

Dal dopoguerra ad oggi l'andamento della popolazione detenuta in Italia è stato decisamente oscillante, soprattutto a causa dei ricorrenti provvedimenti di clemenza. Questa irregolarità non impedisce però di individuare due stagioni nettamente distinte. La prima, dalla fine della guerra fino all'ammnistia del 1970, in cui si è registrato un calo netto e costante della popolazione detenuta, la seconda, dal 1970 ad oggi, si caratterizza al contrario come una stagione di costante crescita. In questo quadro all'interno di ciascuno dei due periodi le politiche penitenziarie, ed in particolare i provvedimenti di amnistia ed indulto, hanno creato delle notevoli discontinuità, ma non hanno cambiato la tendenza generale del periodo. In particolare nella seconda fase, quella della crescita impetuosa e costante, fase nella quale, fino a prova contraria, ancora ci troviamo, l'inefficacia dei provvedimenti di clemenza nel contenere i numeri della detenzione è particolarmente evidente. Dopo ogni provvedimento i numeri in breve tempo sono tornati a livelli superiori a quelli registrati al momento del provvedimento stesso, e da lì la curva ha continuato a crescere, fino a raggiungere una nuova e più alta soglia di intollerabilità, di fronte alla quale si rendeva necessario un nuovo intervento straordinario.

Questo è quello che è successo nel nostro passato recente, un passato che sembra potersi ripetere. È infatti questo il passaggio in cui in apparenza ci troviamo. Nel 2010, quando è stato dichiarato lo stato di emergenza nazionale per il sovraffollamento penitenziario, la popolazione detenuta aveva raggiunto livelli senza precedenti nella storia repubblicana. Da allora è stata avviata una serie di interventi, su numerosi fronti, che ne hanno determinato un calo notevole. Si è così passati dai 68.000 detenuti del 2010 ai 52.000 del 2015. Ed ora questa stagione è giunta ad esaurimento? Si riparte di slancio verso numeri ancora più alti di quelli di allora, come sempre è

successo in passato? Per rispondere a questa domanda bisognerebbe avere la palla di vetro, ma è certo che la storia recente non è affatto incoraggiante.

+ 1.524 detenuti in 6 mesi, al 30 Aprile 2017

Resta il fatto che negli ultimi 6 mesi la popolazione detenuta è passata dalle 54.912 presenze del 31 ottobre del 2016 alle 56.436 presenze del 30 aprile 2017, con una crescita di 1.524 detenuti in un semestre. Si tratta di un aumento tutt'altro che trascurabile. Anzitutto perché conferma una tendenza all'aumento dei numeri che avevamo già registrato nei mesi precedenti, ma soprattutto perché questa tendenza viene consolidata ed appare in progressiva accelerazione. Nel semestre precedente, dal 30 aprile al 31 ottobre del 2016, la crescita era stata infatti di 1.187 detenuti. Se i prossimi anni dovessero vedere una crescita della popolazione detenuta pari a quella registrata negli ultimi sei mesi, alla fine del 2020 saremmo già oltre i 67.000. Se il tasso di crescita continuasse ad accelerare, come ha fatto fino ad ora, per la fine del 2020 saremo ancora una volta di fronte a numeri senza precedenti. Con quali conseguenze?

Come abbiamo detto la stagione di riforma che abbiamo alle spalle, e che ci auguriamo non si debba dare per conclusa, ha portato in 5 anni ad un calo di circa 16.000 unità del numero dei detenuti. Non è sorprendente che a questo calo si sia accompagnato un miglioramento di tutti gli indicatori che tradizionalmente usiamo per registrare lo stato di crisi del sistema penitenziario.

Anzitutto, ovviamente, il tasso di affollamento. Alla fine del 2010 il tasso di affollamento del nostro sistema penitenziario era del 151% con punte, in regioni come l'Emilia Romagna e la Puglia, di oltre il 180%. Alla fine del 2015 il tasso di affollamento era del 105% e solo in Puglia superava il 130%.

Ma lo stesso ragionamento si può fare su molti altri aspetti. Ad esempio per la percentuale di detenuti in carcere in custodia cautelare, anziché in esecuzione di una sentenza definitiva. Erano il 63,0% dei presenti alla fine del 2010, sono scesi al 34,1% alla fine del 2015.

O per la percentuale di detenuti stranieri, che passava dal 36,7% della fine del 2010 al 33,2% della fine del 2015.

O per le persone detenute in esecuzione di una condanna breve. Nel 2010 l'8,8% dei detenuti con una condanna definitiva scontava una pena inferiore ad un anno, la

stessa percentuale era del 5,3% alla fine del 2015. Per le pene inferiori ai 3 anni alla fine del 2010 la percentuale era del 32%, mentre era del 23,7% alla fine del 2015, mentre i detenuti con condanne pesanti, superiori ai 10 anni, inclusi gli ergastolani, rappresentavano il 20% dei detenuti con condanna definitiva alla fine del 2010, ed il 28,9% alla fine del 2015. Il carcere dunque tornava ad essere usato prevalentemente per i fatti più gravi, come parrebbe giusto che sia.

Segnalo infine due ulteriori dati. Da un canto la percentuale di quanti lavoravano tra i detenuti. Erano il 20,9% alla fine del 2010, il 27,6% alla fine del 2015. Dall'altro quella di quanti frequentavano un corso scolastico: erano il 23,1% dei presenti alla fine del 2010, il 34,8% alla fine del 2015.

Infine un dato conclusivo e drammatico. Nel 2010 si sono verificati nelle nostre carceri 8,1 suicidi ogni 10.000 detenuti. Nel 2015 sono stati 7,4.

Tutti i temi citati sopra vengono approfonditi in altre sezioni di questo rapporto, ma già guardando superficialmente a questi semplici indicatori appare chiaro come il calo dei numeri avesse determinato un generale miglioramento per il nostro sistema penitenziario. Diminuiva la componente dei detenuti stranieri, che generalmente sono tra i gruppi più fragili sia fuori che dentro il carcere, dove spesso sono detenuti per fatti meno gravi e più a lungo rispetto agli italiani. E diminuiva la compente delle persone in custodia cautelare, fenomeno che da sempre in Italia registra livelli patologici. Ma diminuivano anche le persone detenute per condanne brevi, cosa che in molti modi la nostra legislazione penale cerca giustamente di disincentivare. Mentre aumentava la percentuale di quanti tra i detenuti lavoravano o studiavano. E diminuiva infine anche il tasso dei suicidi.

È giusto precisare che su alcuni di questi fenomeni la passata stagione non ha introdotto elementi di radicale discontinuità. La stagione di riforme non ha necessariamente prodotto un carcere "migliore", o se lo ha fatto, la cosa non va dedotta da questi indicatori, che sono invece il risultato fisiologico di un contenimento del ricorso al carcere. In altre parole, quando si manda meno gente in galera, il carcere assomiglia di più a ciò che dovrebbe essere. Quando ce ne si manda di più, aumenta il sovraffollamento, si accentua la mancanza di risorse e tutti gli indicatori che abbiamo visto sopra vanno in crisi. E purtroppo questo è proprio quello che sta accadendo.

Quando si manda meno gente in galera, il carcere assomiglia di più a ciò che dovrebbe essere

Dalla fine del 2015 alla fine del 2016 il tasso di affollamento è passato dal 105% al 108,8%, ed al 30 aprile 2017 eravamo già al 112,8%. I detenuti in custodia cautelare sono passati dal 34,1% al 34,6%, con una lieve flessione ad aprile 2017 (34,5%), probabilmente perché alla fine dell'anno molti definitivi sono in permesso fuori dagli istituti per le feste.

Aumenta intanto la percentuale degli stranieri tra i detenuti, che passa dal 33,2% della fine del 2015 al 34,1% della fine del 2016, e la tendenza si conferma anche per la durata delle condanne. Aumentano i detenuti per condanne inferiori ai tre anni (dal 23,7% al 24,3%) e diminuiscono i detenuti per condanne superiore ai 10 anni (dal 28,9% al 28,6%).

Quando aumentano i numeri, il carcere peggiora, da tutti i punti di vista

Resta per ora stabile la percentuale di quanti tra i detenuti lavorano, mentre non abbiamo ancora il dato di quanti sono oggi gli iscritti ai corsi scolastici, ma i numeri presentati sopra illustrano comunque il punto: un cambiamento nel numero dei detenuti non ha effetti solamente quantitativi, ma anche qualitativi. Un carcere più affollato è generalmente un carcere in cui non aumentano le persone detenute per i fatti più gravi, ma quelle appartenenti alle fasce più marginali, e che generalmente commettono i reati di minor rilievo. Per questi detenuti ci sarà, ovviamente, meno spazio, ma anche meno lavoro, meno formazione professionale, meno attenzione al diritto alla salute e meno sostegno psicologico. Il carcere per loro sarà più duro, più lontano dagli standard di legalità nazionale ed internazionale, e meno efficace nel promuovere il loro reinserimento, producendo a sua volta una società meno sicura.

Per farla ancora più breve, quando aumentano i numeri, il carcere peggiora, da tutti i punti di vista. Ed i detenuti, come abbiamo visto, stanno inesorabilmente aumentando.

Eppure i reati diminuiscono sensibilmente. Nel 2015 il totale di quelli denunciati è stato pari a 2.687.249, contro i 2.812.936 del 2014. Negli ultimi decenni il calo di alcuni

reati è stato enorme: nel 1991 gli omicidi sono stati 1.916, a fronte dei 397 del 2016. Nel giugno del 1991 i detenuti erano però 31.053. Dunque si ammazzava cinque volte di più, ma si finiva in galera due volte di meno. Non si era ossessionati dalla sicurezza.

Tra il 2014 e il 2015 diminuiscono tutti i reati che dovrebbero creare maggiore allarme: violenze sessuali (-6,04%), rapine (-10,62%), furti (-6,97%), usura (-7,41%), omicidi volontari (-15%).

Tra il 2014 e oggi i delitti sono diminuiti senza che fossero approvate norme che cambiassero in modo significativo la legislazione pre-esistente. Nonostante ciò i detenuti sono tornati a crescere inesorabilmente.

Le spiegazioni possono ricondursi a tre circostanze:

- Tra il 2010 e il 2014 c'è stata una grande attenzione pubblica sulle carceri e il sovraffollamento, sia giurisdizionale (sentenza Torreggiani del 2013 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo) che politica (messaggio alle Camere del capo dello Stato, ancora nel 2013).
Il messaggio arrivato agli operatori di Polizia e giudiziari diceva loro di ridurre la pressione repressiva.
- Nel frattempo, complice ovviamente l'avvicinarsi delle elezioni politiche, è ripartita una campagna sulla sicurezza che evita accuratamente di fondarsi su dati di realtà ma piuttosto si appella alla 'percezione' di insicurezza, adottando un rinnovato atteggiamento repressivo nei confronti soprattutto di persone che vivono ai margini della società.
- Alla fine del 2015 è giunta a scadenza, non rinnovata, la misura straordinaria a tempo della liberazione anticipata speciale, che portava da 45 a 75 giorni il periodo di sconto pena per buona condotta concedibile a semestre.

La prima urgenza è dunque ovviamente quella di contrastare la nuova impennata dei numeri della detenzione. Per farlo bisogna riflettere attentamente sulle ragioni per cui negli anni passati questi numeri sono scesi, su quali misure sono state adottate e quale è stata la loro efficacia, ma bisogna riflettere anche sul cambiamento di clima che si sta verificando. Il tema è discusso più ampiamente in questo rapporto nel contributo di Patrizio Gonnella, ma è chiaro che l'inasprimento delle pene per il furto previsto

nella legge delega per la riforma della giustizia, i recenti decreti governativi in materia di immigrazione e sicurezza o l'attuale dibattito, anche parlamentare, in materia di legittima difesa sono indicativi di un clima fosco e pericoloso.

In questo difficile clima noi ci auguriamo che vengano comunque adottate le riforme proposte dagli Stati generali dell'esecuzione penale voluti dal Ministro Andrea Orlando, che hanno rappresentato un momento prezioso di riflessione e di innovazione a cui hanno partecipato tutti gli attori coinvolti nel sistema dell'esecuzione delle pene.

In chiusura è però d'obbligo sottolineare un punto. L'Italia è uno dei paesi con più personale in carcere, più che in Spagna, in Francia, in Germania o nel Regno Unito, tutti paesi in cui ci sono più detenuti che da noi. Ma questo personale da noi è fatto quasi esclusivamente di personale di custodia. Criminologi e psicologi sono da noi lo 0,1%, contro una media europea del 2,2%, mentre il personale medico e paramedico è lo 0,2%, contro il 4,3% della media europea.

Questo significa che da noi l'idea della pena è ancora legata, nei fatti in maniera assolutamente prevalente, alla dimensione custodiale. La situazione è paradossale. Abbiamo una legislazione piuttosto avanzata ed un ordinamento penitenziario fortemente orientato al reinserimento sociale. Abbiamo addirittura una norma nella Costituzione, l'art. 27, che afferma che "le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato". In Italia una pena che non mira al reinserimento sociale è addirittura una pena incostituzionale.

90,1% del personale è di custodia

Tutto questo però dovrebbe essere messo in pratica con un personale fatto per il 90,1% da personale di custodia (la media europea è del 68,6%). Questo, nei fatti, significa che paesi con legislazioni meno avanzate e sistemi formalmente meno ambiziosi del nostro di fatto investono nel reinserimento sociale assai più di quanto facciamo noi.

Su questo punto è necessaria una inversione di tendenza. Le leggi hanno bisogno di gambe su cui camminare, e le gambe sono inevitabilmente quelle degli uomini e delle donne che le devono attuare. Se mancano le gambe, la riforma non cammina. È stato

purtroppo così per la riforma del '75. “Gozzini dice che il vino nuovo fu versato negli otri vecchi”, raccontava Alessandro Margara¹, uno degli autori di quella riforma assieme allo stesso Gozzini. Se non si corre ai ripari, potrebbe essere così anche questa volta.

1. Margara, A., Memoria di trent'anni di galera, in Corleone, F. (a cura di), Alessandro Margara. La giustizia e il senso di umanità, Fondazione Michelucci Press, Fiesole 2015, p. 86 ([consultabile online](#))



ANTIGONE



CARCERE E POLITICA

Il carcere tra umanità e populismo

La sicurezza è un'ossessione
e il trumpismo compromette le riforme

Patrizio Gonnella

Da una parte ci sono i numeri, dall'altra c'è la concreta vita quotidiana dietro le mura di cinta, quella che noi osserviamo direttamente visitando da quasi venti anni tutte le strutture carcerarie d'Italia. Dall'altra parte ci sono le persone, in carne e ossa.

Il nostro lavoro è guardare dentro le prigioni per raccontare i detenuti dell'oggi

Il senso del nostro lavoro non è solo misurare i metri quadri delle celle ma guardare dentro le prigioni per raccontare al mondo chi sono i prigionieri dell'oggi. La selezione carceraria costituisce la riproposizione fedele del dibattito pubblico.

Durante le nostre consuete attività di osservazione incontriamo detenuti di tutti i tipi. Grazie alla ragionevolezza degli operatori riusciamo ad ascoltare alcune storie di vita. Non siamo interessati ai processi in corso ma alle loro biografie complesse. Se avessimo modo di misurare il tasso di insensatezza del nostro sistema repressivo-penale raggiungeremmo tassi elevatissimi.

A Regina Coeli a Roma abbiamo incontrato un giovane ghanese, recluso nella sezione per persone difficili. Era visibilmente agitato, a metà tra il sorpreso e l'infuriato. Non si capacitava di essere finito in galera. Lui era titolare di un provvedimento di protezione internazionale. Stringeva tra le mani la copia del documento della Prefettura come se fosse l'ultima sua speranza di vita, come se fosse un figlio da proteggere. Ce lo mostrava da lontano. In carcere c'è finito per resistenza, il tipico reato contestato ai poveri, ai ribelli, agli esclusi. Un reato che non ammette testimonianze contrarie. I poliziotti sono spesso in numero doppio rispetto agli arrestati.

Il giovane ghanese si era ribellato (senza uso della violenza) ad alcuni membri delle forze dell'ordine che durante un controllo in zona stazione Termini a Roma gli avrebbero buttato le coperte e le scarpe nel cassonetto. Lui se le sarebbe andate a riprendere dal cassonetto una, due, tre volte. Reato di lesa maestà. Viene condotto in carcere in barba a tutte le norme interne ed internazionali che dicono che la custodia cautelare dovrebbe essere residuale. In carcere lui rifiuta tutto, rifiuta di farsi identificare, rifiuta di nominare un avvocato. "Perché devo farmi difendere se non ho fatto nulla", ci dice con rabbia. La sua vita già difficile, dura, è stata così resa difficilissima, durissima. Senza motivo.

Il grande sforzo che Antigone dovrà fare nei prossimi mesi è quello di dar vita a un grande archivio di biografie che intersecando aspetti personali e penali raccontino cos'è oggi la prigione, su chi si abbatte l'ossessione repressiva, su quanto il sistema penale e penitenziario sia selettivo, addirittura a rischio di deriva razzista.

dopo alcuni annidi dibattito stiamo tornando nuovamente indietro

Dopo alcuni anni di dibattito intorno al senso della pena e di riforme (alcune realizzate, altre promesse) stiamo tornando nuovamente indietro. Indietro rispetto a un momento nel quale – seppur a seguito di un pronunciamento giudiziario, la nota sentenza Torreggiani della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, e non per sana e intraprendente volontà politica – le forze politiche, quelle amministrative e finanche quelle culturali avevano finalmente deciso di dedicare ai problemi del carcere un'attenzione specifica, indirizzata, mirata. Un'attenzione che le aveva portate a ragionare, talvolta più organicamente e talvolta meno ma pur sempre meritoriamente, su un modello di detenzione che fosse capace di mettere al centro il rispetto di quella dignità umana di cui la Corte Europea sanzionava la violazione.

Tale percorso ha condotto, in primo luogo, a riforme normative, tanto in ambito penale che penitenziario. Le prime hanno ridotto notevolmente l'ambito della carcerazione, aumentando il ricorso a misure alternative, diminuendo le possibilità di incarcerare presunti innocenti con la custodia cautelare, introducendo meccanismi quali la messa alla prova. Le seconde hanno potenziato gli strumenti di garanzia dei diritti dei detenuti, con l'introduzione di modalità di reclamo efficaci e della figura del Garante che agisce anche in qualità di National Preventive Mechanism come normato dalle Nazioni Unite.

In secondo luogo, importanti cambiamenti amministrativi sono stati intrapresi. Lo spazio di vita chiuso nelle celle si è notevolmente ridotto per tutto il circuito di media sicurezza, prevedendo l'apertura delle sbarre per almeno otto ore al giorno. Le possibilità di contatto con il mondo esterno sono state ampliate da una razionalizzazione dei colloqui e delle telefonate. Si è intravista un'apertura alle nuove tecnologie e l'intera vita carceraria è stata riproposta secondo un modello responsabilizzante per le persone detenute e il più possibile simile alla vita libera.

Infine, abbiamo avuto gli Stati Generali sull'esecuzione penale, un grande percorso condiviso da operatori penitenziari e della giustizia, da studiosi, da organizzazioni di società civile. Un percorso nel quale con entusiasmo in tanti hanno creduto, nella

consapevolezza che la legge italiana sull'ordinamento penitenziario, pur frutto della migliore tradizione riformista, risalisse comunque a un'epoca nella quale il carcere aveva un volto totalmente differente da quello di oggi e non fosse più in grado di svolgere appieno il proprio ruolo. Nuove norme sono state pensate nel corso delle riflessioni dei ben diciotto tavoli di lavoro che gli Stati Generali avevano messo in piedi. Nuove norme per configurare anche a livello legislativo una detenzione responsabilizzante e capace di andare incontro alle attuali esigenze – ad esempio quelle dei detenuti stranieri, quasi assenti ai tempi della vecchia legge – nella tutela dei diritti in carcere.

Cosa è rimasto di tutto questo? L'energia che abbiamo sperimentato attorno a un tema tradizionalmente dimenticato sembra essere svaporata impercettibilmente giorno dopo giorno. All'attenzione specifica che si era voluta dare al carcere è tornata piano piano a sostituirsi quell'inerzia dell'istituzione che ben abbiamo conosciuto in passato e che spesso ha permesso che si affermassero localmente i modelli culturalmente più arretrati proposti dai sindacati di polizia penitenziaria.

Le 15 mila unità di cui si è ridotta la popolazione penitenziaria tra il 2010 e il 2015 hanno ricominciato silenziosamente a rientrare in carcere.

2.500 i detenuti in più dall'inizio del 2016 ad oggi

Dall'inizio del 2016 a oggi i detenuti sono cresciuti di circa 2.500 unità. Ciascun mese ha segnato un netto al rialzo. La percentuale dei detenuti in attesa di sentenza definitiva sta tornando prepotentemente a caratterizzare l'Italia in negativo rispetto alla media dei Paesi europei.

E dentro il carcere cosa succede? L'iniziale apertura delle celle durante il giorno e il rafforzamento della sorveglianza dinamica avevano segnato un cambiamento palpabile della vita in carcere, contrassegnato da un fervore nel cercare un'organizzazione interna che somigliasse a quella di una comunità libera, con attività diurne dotate di senso effettivo e lontane dalla zona notte dell'istituto. Molte carceri si erano adoperate a trovare soluzioni anche creative per rispondere a un nuovo modello di detenzione. Si percepiva, almeno lungo tutto il percorso degli Stati Generali, che l'attenzione delle istituzioni centrali governative e parlamentari, nonché conseguentemente dei media, continuava a essere puntata su quanto accadeva dentro i perimetri carcerari. A un certo punto tale attenzione è venuta a mancare.

A mano a mano che si avvicinava il referendum costituzionale, che il Governo si percepiva instabile e che l'ombra di nuove elezioni si affacciava all'orizzonte, i vari attori coinvolti giravano lo sguardo. E, lasciate a loro stesse e dimenticate da quelle forze di cambiamento che le tenevano in tensione, le molle delle amministrazioni periferiche sono piano piano tornate nella loro posizione di riposo.

L'ossessione della sicurezza è tornata prepotente

Così dopo due detenuti evasi dal carcere romano di Rebibbia accade che l'amministrazione penitenziaria chiuda ai volontari (e anche a noi) le porte del carcere a partire dalle 15.30. Poi torna sui suoi passi ma brutto è stato quel segnale. Osservare per noi non è un'attività neutra ma fortemente orientata a cambiare l'oggetto osservato.

Dal 1975 a oggi la vita penitenziaria è regolata da un sistema a fisarmonica: allargamenti e restrizioni che si sono succedute nel tempo.

le principali riforme del sistema penitenziario

1975 Riforma dell'Ordinamento penitenziario

1986 Approvazione legge-Gozzini che amplia diritti e accesso ai benefici

1991 Decreti anti-mafia che restringono diritti e benefici per ampie quote di detenuti

2000 Nuovo regolamento di esecuzione che amplia opportunità e qualifica meglio taluni diritti

2005 Legge ex Cirielli che toglie benefici per i recidivi

2010-2014 Riforme pre e post sentenza Torreggiani che ampliano benefici e garantiscono diritti

Una schizofrenia legislativa, segno di una politica complessivamente debole. Dal 1975 a oggi non si intravede una diversità profonda tra aree politiche, salvo alcune eccezioni. Distinzioni sempre più impercettibili a partire dal 1990.

Nell'era del trumpismo e del populismo penale il nostro racconto, esito di centinaia di

visite nelle prigioni italiane, vuole essere anche un manuale per chi deve prendere decisioni, affinché esse siano sagge, razionali, umane e non pericolosamente emotive.



POLITICHE INTERNAZIONALI

La prospettiva mondiale del ritorno del populismo penale

La stagione riformista negli stati uniti
è finita. In Europa è a rischio. Come rispondere
alla strategia globale del populismo penale?

Susanna Marietti

È finita la stagione riformista? Sembrava superata la stagione della *mass incarceration*. A partire dal 2011 le Corti supreme, negli Stati Uniti, in Germania, in Italia, con sentenze dispositive o monitorie, avevano posto limiti severi all'internamento di massa di diseredati, poveri, immigrati, persone con problemi psichiatrici, assuntori di sostanze. Ancor prima, dal 2009, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, usando i parametri classici dello spazio e del tempo, aveva iniziato a fronteggiare il sovraffollamento delle prigioni e il suo obiettivo violare la dignità dei detenuti.

L'affollamento delle prigioni negli Usa e in Europa ha avuto un freno. Nella controtendenza deflattiva su scala globale ha di certo inciso il ruolo di Barack Obama, che ha messo in discussione la durezza della giustizia americana graziando centinaia di detenuti condannati all'ergastolo per reati legati alla droga. Tra il 2011 e il 2015 più o meno ovunque in Europa si è avuto un calo della popolazione detenuta.

Il 2016, però, termina con la vittoria di Donald Trump, che sul terreno della sicurezza, della lotta alla droga, delle politiche anti-immigrazione ha costruito la sua fortuna. Obama aveva deciso di rescindere i contratti con le multinazionali che gestiscono le carceri private. Trump ha già annunciato la sua intenzione di dare ulteriore ossigeno al sistema. Anche in Europa siamo in una fase di progressivo rafforzamento di forze populiste. Nel corso del 2016 in Italia i detenuti sono aumentati di circa 2.500 unità. Non accadeva dal giugno del 2010, da quando erano sempre stati in calo.

Dagli Stati Uniti, al Regno Unito fino all'Italia, potrebbe arrivare una nuova ondata securitaria

Siamo di fronte a un ritorno all'incarcerazione di massa su scala universale? Il rischio è notevole. Dagli Stati Uniti, e a seguire dal Regno Unito, potrebbe arrivare una nuova ondata securitaria. In Italia i due recenti decreti legge del Governo su immigrazione e sicurezza urbana, pur non intervenendo direttamente sul sistema penale, rispondono certo a tale logica.

Secondo le rilevazioni del World Prison Brief (che riporta dati non sempre al medesimo istante temporale ma comunque in un arco privo di scostamenti significativi), gli Usa recludono 2.145.100 persone (31.12.2015) nelle loro 4.575 prigioni (locali, statali, federali, private a vario livello).

666 detenuti ogni 100.000 abitanti negli USA

Il tasso di detenzione degli USA è di 666 detenuti ogni 100 mila abitanti, il più alto al mondo. Così come tra le più alte nel mondo occidentale è la percentuale di donne detenute, il 9,7 della popolazione reclusa. Nel 2008, quando Obama divenne presidente, il tasso di detenzione era pari a 755 detenuti ogni 100 mila abitanti. Trump eredita una situazione penitenziaria meno pesante, ma chissà dove porterà l'America delle prigioni durante il proprio mandato.

Se guardiamo al numero assoluto di persone reclusi, al secondo posto troviamo la Cina, con 1.649.804 detenuti (metà 2015) – senza contare quelli in custodia cautelare e in detenzione amministrativa, con cui si potrebbero superare i 2.300.300 – e un tasso di detenzione pari a 118 su 100 mila. Era 121 nel 2008. Le donne sono il 6,5% del totale della popolazione detenuta.

Al terzo posto per numero assoluto vi è la Russia, con 630.155 detenuti (1.1.2017) e un tasso di detenzione pari a 436 (il più alto in Europa). Le donne sono il 7,8% del totale. Anche qui il trend è al ribasso rispetto al 2008, quando il tasso di detenzione era di 622 su 100 mila.

Al quarto posto troviamo il Brasile, con 622.202 detenuti (31.12.2014) nelle sue 1.424 carceri e un tasso di detenzione pari a 307 su 100 mila abitanti. Le donne sono il 6%. A differenza di quasi tutti i più grandi Paesi europei e degli Usa, troviamo qui una crescita del tasso di detenzione, pari a 234 detenuti ogni 100 mila abitanti nel 2008, quando i detenuti erano tuttavia circa 100 mila unità in meno.

Il quinto posto va all'India, con 419.623 detenuti (31.12.2015) e un tasso di detenzione però molto basso anche rispetto alla media dei Paesi Ue: 33 detenuti ogni 100 mila persone, esattamente come nel 2008. Le donne sono il 4,3%.

Il numero di detenuti nel mondo è superiore ai 10 milioni. Un numero approssimato per difetto e che non tiene conto dei migranti reclusi nei centri amministrativi.

Il grafico che segue riporta i primi venti Stati per numero assoluto di detenuti. Abbiamo aggiunto, qui e nei grafici successivi, i tre significativi Paesi europei di Francia, Germania e Italia.

Il grafico successivo si riferisce invece ai tassi di detenzione, riportando il numero di detenuti ogni 100 mila abitanti. In questa triste classifica della repressione mondiale,

se si escludono Paesi piccoli e statisticamente non significativi gli Usa la fanno senz'altro da padroni. Acquistano una posizione di spicco Paesi come Cuba o il Salvador. La Russia incarcera più di ogni altro Paese europeo. Tra i Paesi più grandi dell'Unione, l'Italia incarcera più della Germania e meno della Francia.

Le donne sono poco presenti nelle carceri. Varie le spiegazioni tentate, di tipo sociologico, criminologico, antropologico, ma la questione non è di ovvia comprensione. Il grafico sotto riporta la percentuale delle donne recluse rispetto al totale della popolazione detenuta. Tra i primi venti Stati compaiono Paesi islamici in cui è la stessa libertà femminile a essere repressa. Gli Usa sono al diciottesimo posto. L'Italia incarcera più donne della Francia e meno della Germania. I numeri non sembrano stabilire un nesso evidente tra Paesi ad alta emancipazione femminile e numero di donne detenute.

L'ultimo grafico ci presenta un dato allarmante per l'intero sistema della giustizia planetaria: quello delle percentuali di detenuti in custodia cautelare. Impressiona il 90% della Libia. Molti Paesi sudamericani conquistano posti di rilievo. Segno di una giustizia lenta e non garantista. L'Italia stacca pericolosamente Francia e Germania e consegue, nonostante le recenti riforme, una posizione di vertice fra i Paesi della Ue.

Questo lo stato dei fatti. Su cosa dobbiamo interrogarci a partire da tale fotografia? A cosa guardare dalla nostra Europa in direzione di un futuro prossimo? La prima domanda riguarda quegli oltre 10 milioni di detenuti a livello globale. Saranno molti di più negli anni immediatamente a venire? Se le politiche di Trump porteranno ad aumentare il tasso di incarcerazione nel Paese che già oggi ne detiene il primato, l'effetto potrebbe propagarsi significativamente al di là dell'oceano. Già in passato abbiamo assistito a meccanismi emulativi da parte di Paesi europei nei confronti degli Usa. La crescita di propagande populiste nel vecchio continente, i rischi cui è sottoposta la tenuta dell'Unione, le destre che acquistano forza grazie anche e soprattutto alla creazione del nemico invasore immigrato e rifugiato sono tutti segnali che fanno immaginare una prossima e significativa espansione dell'area della detenzione anche in Europa.

l'Unione europea sta lavorando dal 2009 al rafforzamento dei diritti procedurali

Cosa potrebbe fare l'Ue di fronte a questo scenario, senza violare la sovranità penale del singolo Stato? Sicuramente rafforzare gli strumenti sovranazionali di tutela dei

diritti dei detenuti. Con la cosiddetta *Roadmap* di Stoccolma, l'Unione sta lavorando dal 2009 al rafforzamento dei diritti procedurali delle persone sospettate o accusate di aver commesso un crimine. In particolare la persona appena arrestata deve avere accesso alle informazioni che le servono per capire la propria situazione, deve averlo in una lingua che comprende, deve avere accesso a un avvocato secondo determinate condizioni. Il rispetto più rigoroso di questi diritti servirebbe anche a limitare il ricorso al carcere, soprattutto in custodia cautelare. Negli ultimi anni Antigone si è dedicata con costanza a indagare il livello di applicazione da parte delle autorità italiane delle Direttive europee conseguite secondo la *Roadmap*. In rete con omologhe organizzazioni di tutta Europa che portavano avanti una parallela ricerca nei propri contesti, Antigone ha studiato le concrete procedure cui viene sottoposta la persona appena arrestata, così da poter indicare strumenti di miglioramento dell'applicazione delle Direttive e della tutela dei diritti da esse protetti.

Lo stesso spirito che ha animato la *Roadmap* procedurale, quello di uniformare verso l'alto la tutela dei diritti nei Paesi membri al fine di aumentare la reciproca fiducia, dovrebbe oggi guidare un programma di tutela dei diritti all'interno delle carceri. Come già il Consiglio d'Europa e le Nazioni unite, anche l'Ue dovrebbe dotarsi di regole per la gestione delle carceri, standard comuni vincolanti – da costruirsi eventualmente anche a partire dalle *European Prison Rules* del Consiglio d'Europa – capaci di arginare almeno in parte gli effetti di quell'aumento di carcerazione che si può tristemente prevedere per il prossimo futuro.

Le Nazioni unite stanno lavorando a uno strumento di monitoraggio delle carceri mondiali basato su quelle *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* adottate per la prima volta nel 1957 e poi nel 2015 in una forma rivista sotto il nome di *Mandela Rules*. Queste ultime prevedono due diverse forme di monitoraggio delle prigioni, la prima effettuata dalle stesse amministrazioni penitenziarie centrali e volta a verificare che le strutture periferiche rispettino gli standard fissati, la seconda effettuata da meccanismi indipendenti quali il *National Preventive Mechanism* stabilito dall'Opcat. Lo strumento in questione, cui anche Antigone ha contribuito avendo preso parte al gruppo di esperti costituito dall'Onu per lavorarci, verrà consegnato a tutti i Governi del mondo e dovrà servire al primo tipo di monitoraggio.

Il monitoraggio delle carceri attraverso visite alle strutture penitenziarie è un modello che si è imposto sempre di più a partire dagli anni '90 del secolo scorso. Il Cpt del Consiglio d'Europa, l'Spt delle Nazioni unite e tutti gli Npm che operano a livello

nazionale garantiscono una trasparenza delle istituzioni penitenziarie impensabile fino a non molto tempo fa, quando le prigioni erano considerate luogo inviolabile della sovranità statale.

Il carcere trasparente è la garanzia maggiore contro violazioni e abusi di potere

Il carcere trasparente – per citare il titolo del primo Rapporto mai pubblicato dall'Osservatorio di Antigone, che nel suo piccolo ha lavorato alle visite penitenziarie dal lontano 1998 – è la garanzia maggiore contro violazioni e abusi di potere. In un momento in cui l'Unione europea è minacciata da pericolose grida populiste, contribuire a tale meccanismo di trasparenza e di tutela costituirebbe una reazione forte e significativa.



DETEZIONE AMMINISTRATIVA

Colpevoli di viaggio

Breve cronistoria di un fallimento
lungo vent'anni

Corallina Lopez Curzi

Oggi si fa di nuovo un gran parlare dei “nuovi” centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) come uno degli elementi fondamentali della ricetta del governo per la gestione del fenomeno dell’immigrazione irregolare. La “stretta” in materia, annunciata già a fine 2016 da una [circolare del capo della Polizia Franco Gabrielli recante disposizioni straordinarie in materia di “immigrazione illegale”](#), è stata infatti confermata dal [decreto legge Minniti](#) recentemente convertito - tra forti polemiche - in legge ordinaria dal Parlamento, uno dei cui punti fondamentali è appunto l’estensione del sistema di privazione della libertà degli stranieri sprovvisti di regolare titolo di ingresso o soggiorno nel territorio nazionale, attraverso una quadruplicazione della capienza dei centri di detenzione (dai nemmeno 400 posti attuali ai 1600 da garantire in futuro) ed una loro presenza più capillare sul territorio nazionale (uno per regione).

la detenzione degli “irregolari” è una storia lunga già più di vent’anni, e tutta sbagliata

Ma quella della detenzione degli “irregolari” e dei centri di identificazione ad essa dedicati è una storia già lunga più di vent’anni, e tutta sbagliata. Nel momento della massima espansione del sistema di detenzione amministrativa infatti si contavano 15 centri, con una capienza totale di oltre 2000 posti.

Essendo sorti in una logica “emergenziale” i singoli centri erano (e sono) peraltro estremamente difformi tra loro quanto a strutture e gestione. In ogni caso, un tratto comune c’è: come riassume la campagna LasciateCIEntrare, *“i CIE oggi funzionanti sono per la maggior parte dislocati in aree periferiche rispetto alle città, opprimente la presenza di sbarre e di strumenti di controllo, critica la situazione socio sanitaria, frequenti le denunce di abusi e di violenze subite. Gabbie enormi circondate da cemento”*.

I CIE sono stati poi progressivamente dismessi, a causa di problemi legali e umanitari¹, ed attualmente ve ne sono solo 4 - a Brindisi, Caltanissetta, Roma, Torino - nei quali sono ristretti circa 300 migranti.

Andiamo per ordine, e ripercorriamo anno dopo anno l’evoluzione della normativa (e delle pratiche) della detenzione degli stranieri in Italia.

1995 La detenzione amministrativa degli “immigrati irregolari” è un istituto relativamente recente nel nostro ordinamento: è stata infatti introdotta per la prima

volta, come misura eccezionale di natura temporanea, solo nell'inverno del 1995, quando il cosiddetto decreto Dini ha sdoganato per la prima volta la possibilità di una privazione di libertà su base amministrativa di durata massima di 30 giorni all'interno di strutture indicate dal Ministero dell'Interno per gli stranieri destinatari di un provvedimento di espulsione. Il decreto Dini non fu poi (fortunatamente) mai convertito in legge, ma gettò comunque le basi per la successiva normalizzazione della pratica.

Intanto quello stesso anno la cosiddetta legge Puglia creava quello che è stato definito "il primo embrione degli attuali Centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cara)", decretando l'apertura di strutture ricettive lungo la costa pugliese - che era, in quel periodo e sino al 2001, la regione italiana più interessata dagli sbarchi. Occorreva dunque garantire la prima accoglienza, in un'ottica prioritariamente di contrasto alla cosiddetta "immigrazione clandestina", e dunque queste strutture erano concepite come realtà chiuse dalle quali lo straniero non sarebbe potuto uscire liberamente.

1998 È l'anno del vero e proprio ingresso della detenzione amministrativa (e dei centri ad essa destinati) nell'ordinamento giuridico italiano con la legge Turco-Napolitano. Tale normativa "normalizza" infatti la pratica della privazione della libertà sulla base di un provvedimento amministrativo, stabilendo che laddove non sia possibile - per la necessità di soccorrere o identificare lo straniero giunto sul suolo italiano o rintracciato in stato di irregolarità - eseguire immediatamente il provvedimento di respingimento alla frontiera o l'espulsione tramite accompagnamento coatto, il Questore possa disporre il "trattenimento" del soggetto per un periodo massimo di 30 giorni in uno di quelli che la legge battezzava come "Centri di permanenza temporanea" (Cpt).

2000-2002 A disciplinare più dettagliatamente il funzionamento di tali luoghi - dai quali è imposto divieto assoluto di allontanamento per quanti vi sono "ospitati" (*rectius*, ristretti) - è intervenuto innanzitutto il regolamento attuativo della Turco-Napolitano e poi, rispettivamente nel 2000 e nel 2002, due circolari del Ministero dell'Interno: la prima ha fissato linee guida nazionali per la gestione dei centri e concesso alle Prefetture la facoltà di appalto della gestione ad enti esterni; la seconda ha provato ad omologare la gestione dei centri sul territorio nazionale, introducendo un modello di "convenzione tipo" elencante le prestazioni standard da erogare da parte degli enti gestori.

2002 Tra una circolare e l'altra, però, è avvenuto un cambio epocale: l'approvazione, nel luglio 2002, della legge Bossi-Fini. La normativa ha infatti sostituito e modificato il precedente testo unico ridefinendo le politiche sull'immigrazione italiana e prevedendo, tra le altre cose, la criminalizzazione della condizione di clandestinità e l'espulsione immediata in via amministrativa degli "immigrati irregolari" - e cioè privi di permesso di soggiorno e/o documenti d'identità - eseguita con l'accompagnamento alla frontiera da parte della forza pubblica.

La legge ha dunque previsto che gli immigrati irregolari fossero portati nei Cpt istituiti dalla legge Turco-Napolitano e ivi detenuti - per un periodo massimo non più di 30 bensì di 60 giorni - al fine di essere prima identificati e poi respinti.

È inoltre introdotto anche il "trattenimento" dei richiedenti asilo nei neo-istituiti Centri di Identificazione (Cdi): trattenimento che è obbligatorio quando lo straniero ha presentato domanda d'asilo dopo essere stato intercettato nel tentativo di eludere i controlli di frontiera o comunque in situazione irregolare sul territorio nazionale, e facoltativo in tutti gli altri casi in cui è comunque necessario verificare o determinare l'identità del richiedente asilo, o gli elementi su cui si basa la sua domanda di asilo.

2003-2005 Intervengono a quel punto anche le prime, fondamentali direttive comunitarie in materia, a partire dalla cosiddetta Reception Conditions Directive - che consente agli stati di adottare misure restrittive nei confronti dei richiedenti asilo, disciplinando la possibilità di imporre un "obbligo di residenza" oppure di un "confinamento" in un luogo specifico. A questa ha fatto poi seguito la cosiddetta Asylum Procedure Directive, che, tra le altre cose, ha posto dei confini alla detenzione dei richiedenti asilo, chiarendo che gli stati non possono detenere lo straniero per il solo fatto di aver inoltrato una richiesta d'asilo e imponendo inoltre l'obbligo di prevedere, in caso di detenzione, una qualche forma di tutela giurisdizionale.

2008 Nel 2008 succedono due cose importanti: in Italia, il decreto legislativo di recepimento della Asylum Procedure Directive trasforma i Cdi creati dalla "Bossi-Fini" negli attuali "Centri di accoglienza per richiedenti asilo" (Cara) - cercando di evidenziare la vocazione umanitaria di tali strutture d'accoglienza - mentre un decreto legge recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica ribattezza i CPT creati dalla "Turco-Napolitano" negli attuali "Centri di Identificazione e Espulsione" (Cie).

In Europa, nel frattempo, viene adottata la cosiddetta Return Directive (e cioè

l'importantissima “*direttiva rimpatri*”), contenente una serie di norme fondamentali relative alla detenzione degli stranieri sottoposti a provvedimenti di espulsione: si stabilisce che i paesi membri possono fare ricorso al provvedimento detentivo solo al fine di preparare ed eseguire l'espulsione e si sancisce il fondamentale principio della preferenza per i mezzi non detentivi di controllo, evidenziando come il ricorso alla detenzione debba avvenire solo *in extrema ratio*, qualora giustificato dalle circostanze del caso, tra le quali, in particolare, il rischio di fuga o i tentativi da parte dello straniero di ostacolare o impedire la sua espulsione. Inoltre, si prevede la misura alternativa del Ritorno Volontario Assistito (Rva) e cioè la possibilità per i cittadini dei paesi terzi presenti nei paesi UE di ricevere aiuto per ritornare in modo volontario e consapevole nel proprio paese di origine in condizioni di sicurezza e con un'assistenza adeguata.

Allo stesso tempo, però, il termine massimo di detenzione è innalzato dalla direttiva europea sino a 18 mesi.

2009-2011 La *direttiva rimpatri* ha quindi l'effetto di aprire le porte ad un allungamento dei tempi di trattenimento nei Cie, possibilità subito colta dall'Italia: con il “pacchetto sicurezza” del governo Berlusconi si alza così il termine massimo di detenzione da 60 a 180 giorni e si prevede inoltre - con l'introduzione dell'art. 10 bis del testo unico immigrazione - l'inserimento del reato di immigrazione “clandestina”, da giudicarsi con rito direttissimo di fronte al giudice di pace. Due anni dopo, con il Decreto Legge n. 89/2011 il termine massimo di trattenimento nei Cie viene poi esteso a 18 mesi. E così il limite massimo previsto dalla direttiva europea sui rimpatri solo e soltanto per casi eccezionali in Italia finisce per diventare la regola.

Con tale riforma la finalità sanzionatoria dell'istituto ha impropriamente preso il sopravvento su quello che invece, secondo il disposto della direttiva rimpatri, dovrebbe essere il solo scopo del trattenimento, e cioè il superamento degli ostacoli che non permettono il ritorno in patria. Inoltre, attraverso la direttiva 1305 del 1 aprile 2011, il governo Berlusconi ha per la prima volta ristretto l'accesso ai Cie solo ad alcune realtà umanitarie, escludendo invece in toto la stampa. I centri iniziano così a diventare luoghi sempre più opachi, e la società civile inizia la propria battaglia per chiedere maggiore trasparenza e controllo costituendosi nella campagna LasciateCIEEntrare.

2014 A distanza di qualche anno, interviene finalmente un cambiamento positivo:

nell'ottobre 2014 è infatti approvata la Legge europea 2013 bis con cui, per la prima volta da quando nel 1998 la Turco-Napolitano introdusse l'istituto della detenzione amministrativa per gli stranieri, il legislatore è intervenuto non per aumentare i limiti massimi della detenzione nei CIE ma bensì per ridurli significativamente. Si è dunque passati dal termine massimo di 18 mesi introdotto nel 2011 al termine improrogabile di 3 mesi, ridotto a soli 30 giorni quando lo straniero sottoposto al procedimento di espulsione abbia già trascorso almeno un trimestre in carcere.

2015 Solo un anno dopo, però, con il decreto legislativo 142, il legislatore italiano si è avvalso delle facoltà di prevedere il trattenimento del richiedente asilo consentito dalle direttive UE, seppur ribadendo il principio che il richiedente non può essere trattenuto al solo fine dell'esame della domanda di protezione. Si è così disciplinato il trattenimento (facoltativo) dei richiedenti asilo che: abbiano commesso alcuni specifici reati particolarmente gravi, che siano un pericolo per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato, che siano considerati "a rischio di fuga" nelle more della decisione sulle proprie domande oppure che al momento della presentazione della domanda erano già trattenuti in un centro di identificazione ed espulsione se si hanno fondati motivi per ritenere che le domande siano state presentate al solo fine di impedire l'esecuzione del provvedimento di espulsione.

12 i mesi della durata massima di trattenimento

In questi casi, la durata massima del trattenimento ai fini dell'esame della domanda di protezione è fissata in un periodo massimo complessivo di 12 mesi.

2017 Poi è arrivato il cosiddetto "decreto Minniti". La priorità del governo è evidentemente rimandare a casa quanti più "illegali" possibile e, nell'attesa di riuscire ad accelerare i ritorni forzati tramite appositi (e discutibilissimi) accordi in materia con i paesi di origine e transito dei migranti, questo richiede un maggior uso dello strumento della detenzione amministrativa. Con una quadruplicazione della capienza - dai 400 scarsi di ora ai 1400 richiesti - tramite l'apertura di nuovi centri, che, nella visione del Ministro, con gli attuali CIE non dovrebbero avere proprio niente a che fare.

Si prevedono infatti nomi nuovi - da CIE a Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) - e strutture nuove, che dovrebbero essere "di piccole dimensioni, con *governance*

trasparente e poteri di accesso illimitato per il Garante dei detenuti” - senza che però cambi la sostanza.

meno della metà delle persone raggiunte da un decreto di espulsione vengono poi rimpatriate

E cioè il ricorso a un sistema dalla comprovata disumanità e inutilità²: meno della metà delle persone raggiunte da un decreto di espulsione e transitate nei CIE vengono infatti poi effettivamente rimpatriate - per la precisione, stando ai dati raccolti dalla Commissione diritti umani del Senato, i rimpatriati erano il 55% nel 2014, il 52% nel 2015 e sono ulteriormente diminuiti al 44% nel 2016.

Insomma, un sistema che ci costa dunque tantissimo in termini di violazione dei diritti fondamentali, e che per di più è anche fallimentare in termini di rendimento.

Fino a quando ancora continueremo a sbagliare?

1. Soprattutto a causa della comprovata disumanità dei CIE, documentata da numerosi rapporti istituzionali - come quello risalente al 2007 della Commissione De Mistura e quelli della Commissione diritti umani del Senato tra il 2014 e il 2017 - e non, come il rapporto Arcipelago CIE, redatto nel 2013 da Medici per i diritti umani (MEDU).
2. Medici Senza Frontiere, Rapporto sui Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza (2004); Asgi, Giuristi Democratici, Per una riforma della normativa in materia di immigrazione (2005); Medici Senza Frontiere, Al di là del muro. Viaggio nei centri per immigrati in Italia (2010); Medici per i Diritti Umani, L'iniquo ingranaggio dei Cie. Analisi dei dati nazionali completi del 2011 sui centri di identificazione ed espulsione (2012); Medici per i Diritti Umani, Le sbarre più alte. Rapporto sul centro di Identificazione ed Espulsione di Ponte Galeria a Roma (2012); Asgi, Programma di riforme in materia di immigrazione, diritto degli stranieri, asilo e cittadinanza per la legislatura 2013-2018 (2013); Lunaria, Costi disumani. La spesa pubblica per il "contrasto dell'immigrazione irregolare" (2013); Medici per i diritti umani, Arcipelago CIE (2013).



ANTIGONE



CARCERE E STRANIERI

Migrazioni e criminalità dentro e fuori le mura

Atlante carcerario,
il “contenitore di marginalità”

Valeria Verdolini

La relazione tra migrazioni, criminalità e pena mostrano in una prospettiva storica e sociale una profonda variazione tra i paesi in cui la migrazione è fenomeno consolidato e quelli in cui il processo di mobilità sociale è costante e ancora in corso. Nei primi, infatti, come sostiene Melossi¹, è possibile osservare una diminuzione dei tassi di criminalità e di incarcerazione dei migranti, nei secondi, invece, i processi di etichettamento e di selettività sono strettamente intrecciati a processi migratori. Questo assunto ci permette quindi di collocare il nostro paese all'interno di quegli spazi e quei processi di mutamento sociale che offrono come risposta al cambiamento processi di criminalizzazione.

Se si analizza il processo migratorio nel nostro paese, ma più in generale in Europa, i dati raccontano di una crescita costante nel numero degli arrivi, interrotta saltuariamente dalle pratiche politiche di controllo delle frontiere (l'accordo UE-Ankara, l'accordo Italia-Libia sono solo due dei processi che hanno inciso sulle presenze) e da politiche più o meno tolleranti rispetto all'irregolarità².

Il numero di stranieri ristretti e la loro percentuale maggiore rispetto alla presenza di stranieri nel nostro paese (secondo ISTAT gli stranieri regolari residenti in Italia al 1° gennaio 2016 sono 5.026.153 e rappresentano l'8,3% della popolazione residente) risente di una differente prospettiva di calcolo: se il numero di persone presenti all'interno delle strutture carcerarie è certo in un dato momento e in un dato luogo (pur subendo delle fluttuazioni), lo stesso non si può dire del numero di migranti (regolari e irregolari) presenti sul territorio. Come sostiene Palazzo (2016) la riflessione "non può prescindere da una fondamentale distinzione: quella tra stranieri "regolari" e stranieri "irregolari". Occorre, dunque, separare il dato relativo al totale degli stranieri denunciati da quello degli "regolari", cioè dei residenti. Come osserva il rapporto citato, "solo depurando gli stranieri denunciati della componente irregolare potremo dire se l'incidenza degli stranieri regolari tra i denunciati è superiore rispetto a quella che si riscontra nella popolazione residente in Italia"³.

Secondo l'autore, infatti, è complesso determinare in che modo la condizione di irregolarità influenzi la propensione al crimine, o quanto la propensione al crimine sia fattore che incide sulla irregolarità, mentre questa pulizia del dato, permette di vedere come, fuori, la condizione di irregolarità sia uno dei fattori che incide sulla sovrarappresentazione.

Sebbene alcuni studiosi sostengano che la presenza di alti tassi di incarcerazione di migranti rispetto alla popolazione presente sul territorio siano attribuibili ad una maggior delittuosità dei migranti⁴ (Barbagli, 2008) molti autori hanno confutato questa tesi.

le difficoltà dei processi di regolarizzazione hanno creato una “irregolarità istituzionalizzata”

Intanto la difficoltà di regolarizzazione e le emergenze securitarie oltre ai processi di selettività nei controlli dei migranti sono alcuni dei fattori criminogeni che influiscono e ingrossano il numero di migranti ristretti rispetto alla popolazione generale.

Le difficoltà dei processi di regolarizzazione nel nostro paese, sempre crescenti, hanno di fatto, creato un'area sempre maggiore di “irregolarità istituzionalizzata”: si pensi solamente che l'ultima sanatoria è stata nel 2012 e da quell'anno sono stati previsti solamente “decreti flussi” in numero nettamente inferiore agli ingressi nel paese (circa 30.000 ingressi concessi all'anno, più della metà riservati a lavori stagionali).

L'approccio repressivo nei confronti dei fenomeni migratori ha caratterizzato a fasi alterne quest'ultimo trentennio, producendo distorsioni e incidendo sulle statistiche.

Il numero di stranieri presenti nelle carceri italiane, a partire dai primi anni '90, è aumentato in maniera inarrestabile. Dopo una battuta d'arresto e una inflessione discendente a partire dal 2010, la percentuale ha ripreso a salire.

i migranti e i “nuovi consociati” sono oggetto di etichettamento e criminalizzazione

I testi dei recenti decreti Minniti-Orlando, convertiti in legge (L. 13 Aprile 2017, n.46 in tema di immigrazione e L. 18 aprile 2017, n. 48 in tema di sicurezza) sono due esempi di come i migranti e i “nuovi consociati” siano oggetto di etichettamento e di processi di controllo e di criminalizzazione.

Questa sovrarappresentazione, perciò, non si lega nella fase di ingresso ad una maggior propensione al crimine, ma ad una serie di circostanze fattuali e politiche che influiscono sui processi di incarcerazione.

Alcuni studi⁵ (Crocitti, 2014) dimostrano come la percentuale dei migranti irregolari tra quelli incarcerati si attesti tra il 60 e l'80% a seconda del tipo di crimine. La maggior visibilità dei migranti nello spazio urbano, i controlli su treni e la maggior attenzione rivolta alla loro presenza connessa a processi di allarme sociale sono solo alcune delle variabili che possono influire sul loro contatto con il sistema penale. Si assiste a quello che in letteratura viene chiamato un doppio numero oscuro: non solo il crimine che viene intercettato dagli agenti di controllo rappresenta una percentuale inferiore a quella più generale dei crimini commessi, ma le forme di selettività che si soffermano su spazi pubblici e su crimini cosiddetti di strada, incidono maggiormente ad una selezione che svantaggia i migranti.

Per quel che ci riguarda, pur non conoscendo le singole specificità, è lecito pensare che una condizione di invisibilità giuridica da una parte escluda quasi completamente da un processo produttivo, dall'altra diventi un fattore che incide sulle scelte soggettive, rendendo reati contro la proprietà, il patrimonio, o reati legati alla vendita di stupefacenti soluzioni percorribili da una parte della componente di irregolarità.

A questi fattori di *profiling*⁶ che permettono di intercettare con più facilità le persone migranti rispetto a quelle italiane nella lotta alla criminalità, si possono aggiungere altri fattori che incidono significativamente sulla sovrarappresentazione dei migranti in carcere rispetto alla popolazione italiana: la presenza di crimini specifici dei migranti (connessi alla legge sull'immigrazione), possibili discriminazioni o pregiudizi (in sede processuale o difensiva); l'accesso ad una difesa adeguata, la comprensione corretta del momento processuale, la difficoltà di applicazione dei benefici pre-processuali (come la custodia domiciliare, o l'accesso a misure alternative dalla libertà) che influiscono, ancora una volta, ad ingrossare il numero.

Cosa ci raccontano i dati? Il 30/4/ 2017 i detenuti stranieri presenti erano 19.268 a fronte di 56.436 presenti (34,14%). Nei primi quattro mesi del 2017, si assiste quindi ad una crescita generale della popolazione detenuta che aumenta di 1783 unità (rispetto ai 54.653 presenti a fine anno). Di questi, 647 sono stranieri.

Il dato aumenta di interesse se si prendono in esame le serie storiche: il 31 dicembre 2006 (poco dopo l'indulto), il numero di detenuti cala ma la percentuale di stranieri aumenta, aumentando di due punti percentuali nei sei mesi successivi, fino a raggiungere il picco più alto su scala nazionale il 31/12/2007 (37,48%).

Allo stesso modo, il picco numerico si raggiunge a giugno 2010, con il massimo sovraffollamento (153,15%) a fronte delle 68259 unità, gli stranieri rispetto agli italiani rappresentano un numero meno significativo, quasi un leggero calo. La percentuale continua a scendere nell'era delle "svuotacarceri" (17207 presenze il 30 Giugno 2015) per poi riprendere a salire, costantemente, nei due anni successivi, guadagnando oltre 2000 unità. Come sostiene Torrente la chiusura del "fascicolo Italia" da parte della CEDU ha siglato la fine della "Emergenza carceri" e la nuova ondata di paura legata agli attacchi terroristici in territorio europeo è stata attenuata con un ritorno sempre più marcato al populismo penale

La crescita appare ancora più forte se si scorporano i dati di Nord, centro e Sud.

In alcune regioni, la percentuale supera sensibilmente il 50% e la presenza in termini numerici assume cifre consistenti. È il caso del Trentino Alto Adige, che raggiunge il 70,81%, o la Lombardia che è quella con il numero maggiore in assoluto di migranti ristretti (3746). Possiamo dedurre quindi, che il 51,6% della popolazione straniera detenuta risieda nelle carceri del Nord, solo il 26,28 al centro e il 22,08 al sud.

Il confronto con il 2016 ci permette di vedere come il numero sia cresciuto di quasi 500 unità, ma che queste hanno ridotto di poco la rappresentatività rispetto al generale aumento della popolazione soprattutto al Nord. Crescono, invece, rispetto all'anno precedente, le presenze di stranieri nelle carceri del centro e soprattutto del Sud.

Secondo le statistiche ISTAT, la comunità straniera più numerosa è quella proveniente dalla Romania con il 22,9% di tutti gli stranieri presenti sul territorio, seguita dall'Albania (9,3%) e dal Marocco (8,7%).

Questi dati rispecchiano esattamente le prime tre nazionalità dei migranti ristretti, giustificando la variabile numerica con la maggior presenza percentuale delle comunità sul territorio.

Le cifre, tuttavia, ci dicono anche che è il Marocco la comunità più rappresentata nel contesto inframurario. Come spiegare questo dato? La Romania è dal 2007 parte dell'Unione Europea, sebbene non ancora area Schengen, e perciò i cittadini rumeni presentano una stabilità giuridica sensibilmente maggiore rispetto ai cittadini di Marocco e Albania. Inoltre, la componente femminile supera quella maschile in termini di unità sul territorio, criterio che differisce dalla dimensione carceraria dove

il numero di uomini è sensibilmente superiore a quello di donne. Per queste due ragioni, possiamo comprendere la discrasia tra presenze della comunità sul territorio italiano e dimensione inframuraria. Per quanto riguarda la maggior presenza di cittadini marocchini rispetto a quelle di cittadini albanesi, si può desumere sul piano meramente inferenziale che intanto la presenza di albanesi sul territorio è più consolidata nel tempo, quindi la possibilità di reti e connessioni appare maggiore; in secondo luogo, i criteri di *profiling* nei confronti soprattutto di reati connessi al traffico di stupefacenti fanno propendere per una maggior facilità di identificazione dei soggetti provenienti dal Marocco legate all'aspetto fisico che possono aver inciso sulla differenza percentuale. L'unico paese che manifesta un trend di crescita tra i ristretti è l'Egitto (che ha quasi raddoppiato le presenze in carcere in nove anni. Questi dati ci permettono, quindi, di confutare la correlazione tra provenienze e autori di reato e di poter contrastare le campagne di allarme sociale che tendono ad individuare nel clandestino, nell'irregolare, e, in tempi recenti, nel "profugo" il nemico perfetto e il catalizzatore di tutte le paure.

Scendendo nel dettaglio della vita penitenziaria dei detenuti migranti, salta subito all'occhio la forte presenza di cittadini stranieri tra coloro che si trovano in attesa di primo giudizio. Mentre il numero degli italiani varia al variare delle politiche carcerarie (e subisce gli effetti delle c.d. "svuotacarceri") il numero di stranieri in attesa di giudizio rimane costante, e va a far crescere progressivamente le schiere dei definitivi, spiegando quindi un minor turnover tra stranieri in ingresso e in uscita e una probabile crescita costante dei detenuti migranti in condizione di privazione della libertà.

Rispetto invece alla tipologia di reati commessi, in valore assoluto la popolazione straniera viene trattenuta principalmente per reati commessi contro il patrimonio (8607, primo reato anche tra gli italiani) in aumento sia in percentuale che in valore assoluto (472 unità di stranieri in più, 572 di italiani) ma con un aumento percentuale più significativo per gli stranieri (2,6 vs. 5,76). E dai reati previsti dalla legge sugli stupefacenti, che nel 2016 registrano un incremento del 5,8% (10,46% in più tra gli stranieri, contro il 3,24% degli italiani) superando i reati contro la persona (secondo gruppo di pene per gli italiani) con 6922 incarcerati contro i 6751. Infine, gli stranieri superano gli italiani per i reati connessi alla prostituzione (77% del totale) e reati connessi alla legge stranieri (92,1% del totale). Sono invece considerevolmente meno degli italiani, gli stranieri condannati per associazione a delinquere di stampo mafioso (art. 416 bis), appena 91 persone straniere a fronte dei 6876 italiani. La devianza degli

stranieri si connota quindi per la connessione con fattori economici e possibili difficoltà di sostentamento, che rafforzano l'ipotesi del legame tra irregolarità e facilità di accesso nel circuito penitenziario. In altre parole, non potendo lavorare perché irregolari, e non potendo regolarizzarsi, la scelta dell'azione illecita (compreso il rischio di incarcerazione) risulta un'opzione di sopravvivenza.

Il carcere si connota quindi sempre più significativamente come un contenitore di marginalità, in cui i cittadini stranieri, che assorbono molteplici vulnerabilità, sono i primi e più facili destinatari del contenimento.



ANTIGONE



CUSTODIA CAUTELARE

La legislazione ed i numeri della detenzione cautelare in carcere

Le novità legislative, il confronto con l'Europa
e le cattive abitudini dure a morire

Gennaro Santoro

L'Italia è il quinto paese dell'Unione Europea con il più alto tasso di detenuti in custodia cautelare, con una percentuale di detenuti non definitivi, al 31 dicembre 2016, pari al 34,6% rispetto ad una media europea pari al 22%¹.

10mln le persone incarcerate in custodia cautelare ogni anno nel mondo

Il libro *L'impatto socio-economico della custodia cautelare*, e il documento *L'Eccessivo utilizzo della custodia cautelare*, scritti dal Commissario per i Diritti umani del Consiglio d'Europa Thomas Hammarberg nell'Agosto del 2011, mettono in evidenza come ogni anno circa 10 milioni di persone in tutto il mondo vengono incarcerate in custodia cautelare e rimangono in carcere per mesi o anni prima che la loro colpevolezza venga dimostrata. Al di là delle considerazioni sul piano legale e umanitario, il libro afferma che *“imprigionare milioni di persone che si presume siano innocenti è una perdita di potenziale umano che mina lo sviluppo economico”*.

L'articolo 5 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) dispone che ogni persona ha il diritto alla libertà ed alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà tranne nei casi esplicitamente richiamati dall'articolo 5 e nei modi prescritti dalla legge e la norma impone delle garanzie quanto all'informazione circa il capo d'accusa, alla traduzione innanzi all'autorità giudiziaria, al diritto ad essere giudicato in un lasso di tempo ragionevole o di essere lasciato libero durante la fase delle indagini, all'accesso ad un riesame rapido ed efficace ed al diritto al risarcimento in caso di violazione dell'articolo 5 stesso.

Fino a pochi anni fa l'Italia deteneva il primato in Europa per il tasso di detenuti non definitivi, arrivando all'incredibile tasso del 51,3% nel 2008 e, non a caso, ha subito (specie fino al 2010, quando il tasso era pari al 42,2%) numerose condanne per violazione dell'articolo 5 della CEDU per l'eccessivo periodo di detenzione preventiva e l'assenza di effettive garanzie nei procedimenti sottesi all'applicazione di misure cautelari detentive.

Negli ultimi 8 anni il tasso di soggetti ristretti in assenza di una condanna definitiva è diminuito di quasi 17 punti percentuali e negli ultimi tre anni si attesta sul 34%.

Le ragioni del costante alto numero di detenuti non definitivi nelle patrie galere sono molteplici. Preliminarmente, su di un piano comparativo è opportuno osservare come

nel nostro ordinamento, al contrario di altri, la presunzione di innocenza (art. 27, c. 2 Costituzione) si estenda oltre il primo grado di giudizio, così che anche per il secondo grado e il giudizio di Cassazione si continuano ad applicare le regole in materia di misure cautelari.

Strettamente correlato a questo aspetto teorico vi è un aspetto pratico alla base dell'elevato numero di ristretti non definitivi: l'eccessiva durata del procedimento penale in Italia. Tale dato, inevitabilmente comporta che la custodia cautelare rappresenti anche una anticipazione (o, sovente, una sostituzione) della pena finale. Ciò comporta inoltre che la custodia cautelare svolga una funzione in parte contraria alla legge, perché si pone in contrasto con il principio di presunzione di innocenza sopra menzionato: la funzione della custodia cautelare dovrebbe infatti risiedere esclusivamente nel rispondere alle esigenze cautelari come indicate all'art. 274 c.p.p..

Le conseguenze drammatiche di tale situazione si riversano sui detenuti stessi che, in quanto non definitivi, sono destinatari di norme e prassi carcerarie deteriori rispetto a quelle dedicate ai definitivi (ad esempio, per l'accesso al lavoro), nonostante possano trascorrere in carcere numerosi anni.

Infine, ulteriore fattore che determina il costante alto numero di presenze di detenuti non definitivi in carcere è costituito dalla scarsa applicazione di misure meno afflittive, quale ad esempio gli arresti domiciliari (con o senza l'utilizzo del braccialetto elettronico).

Basti pensare che nel I semestre 2016 vi sono stati 34.046 soggetti arrestati in flagranza di reato, 24.149 ingressi in carcere dalla libertà (dato che non distingue tra chi è destinatario di un ordine di esecuzione per condanna definitiva e chi è destinatario della misura cautelare dopo l'udienza di convalida dell'arresto in flagranza).

8.108 gli arresti domiciliari (1/3 degli ingressi in carcere),

I° semestre 2016

Nello stesso periodo di riferimento (I semestre 2016) il numero di soggetti sottoposti agli arresti domiciliari si è attestato sulle 8.108 unità, ossia 1/3 del numero degli ingressi in carcere. Soltanto in 240 casi sono state autorizzate uscite dal domicilio (ad es. per svolgere attività lavorativa) e in 1.499 casi è stato disposto l'utilizzo del braccialetto elettronico.

Da tale ultimo dato (sottoutilizzo del braccialetto elettronico) è facile presumere che in molti casi il Giudice procedente avrebbe ritenuto idonea la misura cautelare degli arresti domiciliari avvalendosi del controllo elettronico, ma non essendovi dispositivi disponibili (sono soltanto circa 2.000 i braccialetti elettronici di cui dispone il Ministero della Giustizia e nel periodo di riferimento in 1.499 casi ne è stato disposto l'utilizzo) è stata, almeno provvisoriamente, disposta la custodia cautelare in carcere, in attesa di disponibilità del dispositivo elettronico.

Il Parlamento Italiano ha introdotto, a partire dalla legge 94/2013, nuove leggi che hanno sicuramente limitato fortemente il ricorso alla custodia cautelare in carcere e previsto garanzie processuali ulteriori rispetto al passato nelle procedure di applicazione, modifica ed estinzione delle misure cautelari detentive.

In particolare, la legge 117/2014 e la legge 47/2015 hanno certamente generato un sistema più liberale, teoricamente atto a ridurre significativamente il numero di soggetti in stato di custodia cautelare.²

La volontà specifica del Parlamento italiano è stata quella di ridurre il numero di detenuti (compresi quelli in attesa di giudizio) per conformarsi con quanto statuito nella nota sentenza della Corte EDU nel caso Torreggiani contro Italia.

Ad un esame superficiale dei pochi dati disponibili in materia³ il Legislatore ha raggiunto lo scopo, anche se desta forte preoccupazione l'aumento del tasso di detenuti in custodia cautelare (+0,5%) riscontrato tra il 2015 ed il 2016.

Sta di fatto che i soli interventi legislativi non risolvono il problema della diffusa applicazione della custodia cautelare in carcere nei confronti dei soggetti più vulnerabili e basati *contra legem* sulla sola sussistenza di precedenti penali e, in definitiva, con motivazione formale.

L'Associazione Antigone ha di recente partecipato ad un importante progetto europeo The practice of pretrial detention: monitoring alternatives and judicial decision-making, finanziato dalla DG Justice dell'Unione Europea e coordinato da Fair Trials international. In estrema sintesi, il progetto si poneva l'obiettivo di mettere a confronto le prassi giudiziarie relative alla applicazione delle misure cautelari in 10 paesi UE, per fornire un importante strumento alla Commissione Europea oggi

impegnata in un *Impact Assessment* volto all'adozione di misure legislative comunitarie sulla custodia cautelare.

Ricercatori dell'Associazione hanno pertanto partecipato ad udienze relative all'applicazione delle misure cautelari, esaminato fascicoli processuali e sottoposto questionari ad avvocati, giudici e pubblici ministeri.

Dai fascicoli processuali esaminati è emerso che il 14% degli imputati è stato assolto dopo aver subito la detenzione cautelare in carcere, nel 5% dei casi (relativi a estradizione e mandato di arresto europeo) non è avvenuta la consegna ma la misura custodiale (in carcere o in regime di arresti domiciliari) è stata comunque applicata (in un caso per 334 giorni), mentre nell'81% dei casi vi è stata una sentenza di condanna.

Per quel che riguarda la modifica o la revoca della misura cautelare, dalla ricerca è emerso che in circa tre casi su quattro la custodia cautelare in carcere inizialmente disposta è stata successivamente mitigata. Tale stato dell'arte è spesso dovuto al fatto che l'interessato fornisce la prova di avere un alloggio idoneo, o riesce a provare l'insussistenza dei gravi indizi di colpevolezza o delle esigenze cautelari, solo dopo la prima udienza relativa all'applicazione della misura cautelare.

gli avvocati hanno pochissimo (tra i dieci minuti e la mezz'ora) per predisporre la difesa alla prima udienza

Dalle interviste agli avvocati è infatti emerso che gli stessi hanno pochissimo tempo (in media tra i 10 e i 30 minuti) a disposizione per predisporre la difesa alla prima udienza (di norma, la stessa in cui avviene la convalida dell'arresto) di discussione sull'applicazione della misura e che le motivazioni delle ordinanze che dispongono la custodia cautelare in carcere continuano ad apparire formali, affidandosi i Giudici eccessivamente alle prove fornite dall'accusa e giustificando l'applicazione della misura custodiale in carcere per la sussistenza di precedenti penali.

Il dato più allarmante della ricerca è forse costituito dall'eccessivo utilizzo della misura cautelare in carcere nei confronti dei soggetti più vulnerabili, specie se stranieri extra UE.

445 In un caso i giorni di ingiusta detenzione

Basti pensare che tutti i casi di ingiusta detenzione riscontrati nella ricerca hanno riguardato cittadini extra UE. In un caso, l'ingiusta detenzione in carcere si è protratta per 445 giorni.

In effetti, a ben vedere, emerge chiaramente una forte disparità tra cittadini extra-comunitari ed europei se si analizza il dato demografico dei destinatari di ordini di carcerazione preventiva. Nei casi analizzati soltanto 13 imputati su 43 fascicoli esaminati erano cittadini stranieri, 11 gli extra-comunitari di cui quattro irregolari, due senza fissa dimora. Per questi imputati la custodia cautelare è stata richiesta in 11 casi (circa l'85%), e la Procura in sei casi ha giustificato la richiesta sostenendo che l'imputato era un cittadino straniero. Il giudice ha ordinato la detenzione cautelare in nove casi (69%) e misure alternative alla custodia cautelare in carcere in due casi. Gli esiti dei procedimenti in questione sono stati: otto condanne, tre assoluzioni (e relative richieste di risarcimento per l'ingiusta detenzione subita) e in due casi (relativi ad estradizione e mandato di arresto europeo) la consegna allo stato richiedente non è stata accolta.

gli imputati vulnerabili sono solitamente posti in custodia cautelare anche quando potrebbero essere ai domiciliari

In definitiva, dalla ricerca emerge che imputati vulnerabili (specie se stranieri extra UE) che non hanno una abitazione ed una rete di rapporti sociali sono solitamente posti in custodia cautelare carceraria anche quando in astratto le esigenze cautelari potrebbero essere soddisfatte con gli arresti domiciliari.

Emblematico è il caso di Juan (nome di fantasia), che per il furto in un supermercato di pochi beni alimentari, è stato detenuto in custodia cautelare.

All'imputato, un cittadino extracomunitario, durante la prima udienza è stato imposto, in alternativa alla custodia cautelare, l'obbligo di presentarsi regolarmente alla polizia giudiziaria. A seguito della violazione di questa misura cautelare il giudice ha ordinato che la misura fosse trasformata in arresti domiciliari, a patto che il domicilio dell'interessato fosse idoneo a questo scopo. La polizia incaricata di eseguire l'ordinanza di mutamento della misura ha tuttavia ritenuto l'alloggio non idoneo: si trattava di un'abitazione occupata illegalmente a suo tempo dall'imputato, che nel frattempo era stata occupata da altro soggetto. L'imputato è stato quindi ricondotto in carcere per mancanza di un alloggio idoneo, finendo in questo modo in carcere

nonostante il giudice avesse ritenuto, per tutelare gli interessi sottesi all'applicazione della misura cautelare (pericolo di reiterazione del reato, di fuga o inquinamento delle prove), fosse sufficiente una misura assai meno afflittiva.

Un altro caso emblematico è quello di Karim (nome di fantasia), arrestato il 9 maggio del 2013. L'11 maggio è stato convalidato l'arresto per contraffazione di banconote, con applicazione della custodia cautelare in carcere. Inizialmente Karim è stato difeso da un avvocato d'ufficio che addirittura ha rinunciato alla traduzione degli atti essenziali del processo, nonostante l'interessato non comprendesse la lingua italiana e si professasse innocente. Il difensore di fiducia, nominato il successivo 21 maggio, ha ottenuto il 6 giugno la modifica della misura in arresti domiciliari, dopo aver provato l'insussistenza dei gravi indizi di colpevolezza: incredibilmente le banconote non erano mai state sottoposte ad alcun esame tecnico per verificare che fossero false e, a seguito dell'istanza della difesa, ne è stata infine accertata l'autenticità. Ciò nonostante, alla prima richiesta di revoca o modifica sono stati concessi soltanto i domiciliari. Tale misura è stata poi revocata soltanto il 20 luglio, a seguito di una ulteriore istanza della difesa. L'interessato è stato infine assolto con formula piena ed ha presentato domanda di risarcimento del danno per l'ingiusta detenzione subita per 28 giorni in custodia cautelare in carcere e 44 giorni in regime di arresti domiciliari.

648mln Spesa per risarcire ingiuste detenzioni cautelari

Dal 1992 ad oggi l'Italia ha speso 648 milioni (42 milioni soltanto lo scorso anno) per risarcire ingiuste detenzioni cautelari subite da persone che dopo anni ed anni di processo sono state assolte.

Il sottoutilizzo di misure meno afflittive rispetto alla custodia cautelare in carcere (dagli arresti domiciliari all'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria), o anche dei braccialetti elettronici (soltanto 2000 disponibilità), il sovrautilizzo della custodia cautelare in carcere nei confronti dei soggetti più vulnerabili e la durata eccessiva dei processi sono da considerarsi fattori facilmente riconoscibili di questo drammatico stato dell'arte.

Tuttavia vi sono fattori meno riconoscibili che creano ingiuste detenzioni e sui quali in Europa ed in Italia vi è l'improcrastinabile esigenza di porre attenzione.

Nel report “Detenuti senza processo” Fair Trials ha messo in guardia il legislatore Europeo su come i diritti fondamentali degli individui siano violati nel processo di applicazione della custodia cautelare. Una serie di tavole rotonde con esperti svoltesi tra il 2012 ed il 2013 in Olanda, Regno Unito, Francia, Polonia, Grecia e Lituania hanno individuato nel processo decisionale la possibile causa dell’uso eccessivo della custodia cautelare ed hanno sottolineato la necessità di risolvere questo problema. Ma sino ad ora, nessuna iniziativa a livello legislativo è stata presa in relazione al potenziamento della tutela dei diritti degli imputati che rischiano di essere sottoposti a custodia cautelare. Tuttavia, come osservato, la Commissione Europea sta attualmente conducendo un *Impact Assessment* per l’adozione di una misura legislativa comunitaria sul tema ed è necessario che la politica italiana e gli operatori del diritto sostengano l’introduzione di garanzie minime, effettive ed omogenee in Europa.

Per altro verso, sul piano domestico, alcuni interventi ulteriori, rispetto alle riforme normative più su menzionate, andrebbero adottati.

Da una prima analisi dei dati disponibili emerge che la disponibilità di un maggior numero di dispositivi elettronici di controllo potrebbe consentire un alleggerimento delle presenze in carcere di chi è in attesa del primo giudizio o di una condanna definitiva.

Inoltre, sarebbe auspicabile agire sulle garanzie relative alla prima udienza, dove si decide in ordine all’applicazione della misura, quando è possibile evitare il passaggio in carcere di soggetti che possono essere sottoposti a misure meno afflittive sin dall’inizio.

un suggerimento pratico potrebbe essere la notifica per via telematica del fascicolo dell’accusa

Un suggerimento pratico alle Autorità italiane potrebbe essere quello di introdurre la notifica per via telematica, contestualmente all’avviso di fissazione della prima udienza relativa all’applicazione della misura cautelare, anche del fascicolo dell’accusa (o almeno degli atti essenziali), in modo da consentire al difensore di predisporre adeguatamente la difesa, come avviene in altri paesi europei.

Infine, vi è la necessità di implementare e dare finalmente piena attuazione alla Direttiva 64/2010/UE che stabilisce delle norme minime per tutta l’Unione europea

per quanto riguarda l'interpretazione e la traduzione nei procedimenti penali e nei procedimenti per l'esecuzione del mandato d'arresto europeo.

Come già osservato, guardando il profilo demografico dei destinatari di ordini di custodia cautelare si riscontra una forte disparità tra cittadini dell'UE e i cittadini non comunitari. In questi casi specifici, il ruolo svolto dal difensore non è sufficiente ad impedire l'applicazione della custodia cautelare anche a causa della mancata piena implementazione della direttiva 64/2010/UE. La piena attuazione di tale direttiva, in particolare per quanto riguarda la possibilità di nominare un interprete per permettere all'imputato alloggato di partecipare attivamente al processo e alla difesa di organizzare al meglio la strategia difensiva, la costituzione di un registro degli interpreti autorizzati e una formazione specifica per avvocati, giudici, interpreti e forze di polizia su tale direttiva potrebbe contribuire a ridurre il numero di detenuti in custodia cautelare.

La carenza di dati strutturati sulla custodia cautelare in carcere non consente ulteriori suggestioni, se non l'auspicio che il nostro ordinamento possa continuare a preservare il principio di innocenza, adottando misure atte ad evitare passaggi in carcere illegittimi e dannosi per chi li subisce e per l'intera comunità.

1. A Measure of Last Resort? The practice of pre-trial detention decision making in the EU, Fair Trials International, pag. 3.
2. Per un approfondimento sui contenuti delle leggi 117/2014 e 47/2015 vedi www.penalecontemporaneo.it
3. L'art.15 della legge 47/2015 prevede l'obbligo di presentare annualmente una relazione ministeriale che affronti le questioni inerenti all'utilizzo delle misure cautelari personali. La prima relazione, pubblicata di recente, è piuttosto deludente in quanto si è fondata su un campione molto limitato (soltanto il 35% dei Tribunali) e non specifica quali interventi normativi hanno causato la riscontrata diminuzione del numero di detenuti in custodia cautelare, non fornendo, in definitiva, uno strumento di conoscenza e di verifica della efficacia dei singoli interventi, anche per valutare correzioni ed integrazioni



ANTIGONE



MISURE ALTERNATIVE

In alternativa. Numeri, tipologie e funzioni delle misure alternative

La costituzione parla di pene al plurale, perché oltre al carcere ci sono anche le pene e le misure alternative. Ma che scopi si prefiggono? E funzionano?

Daniela Ronco

Il carcere non è l'unica forma di esecuzione di una pena e non dovrebbe essere neanche la principale. È questo il messaggio che negli ultimi anni il Consiglio d'Europa ha inviato agli stati membri, in particolare attraverso varie raccomandazioni volte a promuovere l'uso di misure alternative al carcere (su tutte, si veda la Raccomandazione R(2010)1 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sulle Regole in materia di probation, approvata il 20 gennaio 2010). In tale cornice, molti paesi europei hanno approvato norme e riforme volte ad incrementare il ricorso alle alternative alla detenzione. Nel caso italiano, come vedremo, un forte input è arrivato anche dalla Corte EDU attraverso la sentenza Torreggiani del 2013, in risposta alla quale il governo italiano è intervenuto con una serie di misure per riportare le condizioni detentive entro parametri di legalità, anche attraverso un potenziamento delle misure alternative.

In particolare, la legge 94 del 9 agosto 2013 ha rimosso alcuni ostacoli nell'accesso alla detenzione domiciliare e alla semi-libertà per i recidivi (introdotti dalla ex-Cirielli nel 2005) e ha ridotto la possibilità di applicare la custodia cautelare, mentre la legge 67 del 28 aprile 2014 ha istituito la messa alla prova, ossia la possibilità di richiedere la sospensione del procedimento penale per reati considerati di minore gravità.¹

Gli obiettivi che in genere si intende perseguire implementando le misure alternative al carcere sono la deflazione della popolazione detenuta e la riduzione della recidiva. Dal primo punto di vista, tali misure si porrebbero propriamente come *alternative* all'imprigionamento, in una sorta di gioco a somma zero che tuttavia in molti casi si rivela illusorio, in quanto l'implementazione delle pene eseguite sul territorio può tradursi talvolta nel noto fenomeno del *net widening* (M. Aebi, 2015; S. Cohen, 1979), inteso come complessivo ampliamento del controllo penale per cui le alternative vanno ad *aggiungersi* ai numeri della detenzione. Sul secondo obiettivo, la scarsità di accurati studi sulla recidiva nel nostro paese non impedisce di sviluppare riflessioni sulla relazione diretta tra il modo in cui si sconta una pena e la commissione di nuovi reati.

è ben noto quanto, la possibilità di scontare la pena lontano dal carcere sia di gran lunga più efficace

Pur in assenza di analisi sistematiche sul tema, infatti, è ben noto a tutti gli attori che operano o ruotano attorno al sistema penitenziario quanto il carcere sia recidivante e

quanto, all'opposto, la possibilità di scontare la pena in una maniera altra e restare il più possibile lontani dal carcere sia di gran lunga più efficace in termini di riduzione della recidiva

L'Ordinamento Penitenziario individua tre tipi di misure alternative: l'affidamento in prova al servizio sociale, la semi-libertà, la detenzione domiciliare. Il grafico che segue presenta le evoluzioni di tali misure negli ultimi vent'anni.

L'affidamento in prova è la misura che ha sempre presentato i numeri assoluti più alti, ma vediamo che a partire dal 2010 i numeri della detenzione domiciliare hanno cominciato a crescere in misura ben maggiore, tanto da avvicinarsi di molto a quelli dell'affidamento. È l'effetto in gran parte prodotto dalla Legge 199 del 2010, che ha previsto la possibilità di scontare l'ultimo anno di pena (limite poi esteso a 18 mesi) presso la propria abitazione o altro luogo privato o pubblico di cura e accoglienza. Vediamo come la semi-libertà sia invece la misura meno adottata e i cui numeri sono lievemente scesi nel tempo.² Il picco del 2006 è chiaramente legato all'approvazione dell'indulto che ha inciso sugli ultimi 3 anni di pena e pertanto ha di fatto quasi azzerato le esecuzioni in misura alternativa.

La misura più utilizzata resta, come detto, l'affidamento in prova al servizio sociale, ossia quella sanzione penale che consente al condannato di espiare la pena detentiva inflitta o residua in regime di libertà assistita e controllata, sulla base di un programma di trattamento.

È importante sottolineare che la maggioranza degli affidati in prova al servizio sociale non transita dal carcere, bensì viene sottoposto a tale misura da una condizione di libertà, nel caso in cui la pena non superi i 4 anni. Se analizziamo la serie storica degli ultimi vent'anni, notiamo tuttavia che negli ultimi anni la forbice si è ristretta ed è aumentato più rapidamente il numero di affidamenti concessi dallo stato di detenzione.

Altra misura che presenta numeri di rilievo è la detenzione domiciliare, che consiste nella possibilità di scontare la condanna nella propria abitazione o in altro luogo di pubblica o privata dimora. La legge 199/2010, si diceva, ha introdotto la detenzione domiciliare per pene non superiori ai 18 mesi, facendo impennare in proporzione i casi di accesso dallo stato di detenzione e, in tal senso, si conferma quale misura essenzialmente deflattiva.

Negli ultimi anni i lavori di pubblica utilità, sanzione penale che consiste nella prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività, hanno iniziato a rappresentare una quota significativa delle misure alternative. Nella stragrande maggioranza dei casi, 6146 su 6558, tale misura viene applicata nei casi di violazione del codice della strada.

L'ampio ricorso ai lavori di pubblica utilità è legato al fatto che sono venuti a configurarsi come una modalità di riparazione del danno collegata all'esecuzione di diverse sanzioni e misure penali eseguite nella comunità, in particolare la messa alla prova, i cui numeri sono tutt'altro che insignificanti. Al 31 Gennaio 2017 erano in corso 9207 misure di messa alla prova e 12190 indagini sociali preliminari alla concessione della misura.

Tale istituto, cui si può accedere in caso di reato punibile con un massimo di 4 anni di reclusione, consiste nella sospensione del procedimento e nello svolgimento di un programma di trattamento sotto la supervisione dell'Ufficio per l'Esecuzione Penale Esterna che prevede l'esecuzione del lavoro di pubblica utilità, il risarcimento del danno e la riparazione, oltre all'osservanza di una serie di obblighi relativamente a dimora, libertà di movimento, divieto di frequentare certi luoghi, ecc.

Con l'introduzione della messa alla prova il nostro paese si è allineato a una tendenza diffusa in molti paesi europei ad utilizzare strumenti di sospensione della fase processuale. Tale dispositivo, tuttavia, pone degli interrogativi in un'ottica di garantismo penale nel momento in cui si traduce in programmi a vocazione rieducativa/trattamentale rivolti a (presunti) innocenti (cfr. O. Firouzi et al., 2016).

Un'ultima riflessione è rivolta alle funzioni svolte dalle misure alternative. Si è detto, in apertura, che quelle generalmente attribuite alle misure alternative sono la funzione deflattiva rispetto alla popolazione detenuta e la riduzione della recidiva.

Per quanto riguarda il primo aspetto, i dati sull'esecuzione penale in Italia degli ultimi vent'anni tendono a confermare l'ipotesi del *net widening*. Come si può vedere confrontando i dati presentati nel primo grafico con l'andamento della popolazione detenuta in questi anni (v. "Il ritorno del sovraffollamento"), in linea generale i numeri complessivi dei detenuti e delle persone sottoposte a misura alternativa tendono a procedere lungo binari paralleli (quasi sempre in salita).

la funzione deflattiva attribuita all'estensione delle misure alternative risulta spesso illusoria

Al crescere delle misure alternative, tende a crescere anche la percentuale della popolazione detenuta, a dimostrazione che la funzione deflattiva attribuita all'estensione delle misure alternative risulta spesso illusoria. L'unica eccezione è rappresentata dall'intervallo di anni compresi tra il 2010 e il 2015, quando, a fronte dell'aumento delle misure alternative, cala il numero di detenuti. Si tratta degli anni successivi alla dichiarazione dello stato di emergenza nazionale per il sovraffollamento delle carceri da parte del Governo nel 2010, e della sentenza Torreggiani, del 2013, che ha dichiarato illegale il sistema penitenziario italiano. Da allora, una serie di provvedimenti a forte impronta deflattiva hanno contribuito ad invertire la tendenza al *net widening*. Ma a partire dal 2015 tale tendenza ha cominciato a riaffermarsi e occorrerà monitorare i prossimi mesi e anni per capire se quella tra il 2010 e il 2015 è stata soltanto una parentesi positiva in un quadro piuttosto desolante di espansionismo penale.

Un dato che invece ci dà una misura dell'efficacia delle misure alternative in generale in termini di riduzione della recidiva è quello relativo alle revoche. Come possiamo vedere nel grafico sottostante, infatti, i numeri sono estremamente bassi (il 5,92% nel complesso), soprattutto se consideriamo le revoche per commissione di nuovi reati (0,71%).

Certo sarebbe importante monitorare in maniera sistematica e accurata i dati sulla recidiva anche nel nostro paese, ma i dati sulle revoche, insieme alle poche ma concordi ricerche sul tema condotte a livello nazionale o locale (cfr. E. Santoro, S. Tucci, 2006; F. Leonardi, 2007; L. Manconi, G. Torrente, 2015; D. Ronco, G. Torrente, 2015), consentono di corroborare con forza l'idea della funzione di riduzione della recidiva in caso di condanna scontata in misura alternativa anziché in carcere. La sfida è quella di porre il riconoscimento della maggior efficacia delle alternative quale presupposto per una reale politica deflattiva in controtendenza all'espansionismo penale figlio dell'egemonica visione carcerocentrica.

1. Per una presentazione della situazione delle *community sanctions* in Europa cfr. O. Firouzi et al. (2016) e, all'interno di tale cornice, della situazione specifica italiana, cfr. S. Marietti (2015).
2. Si tratta peraltro di una misura alternativa impropria, in quanto il condannato continua a passare parte della propria giornata all'interno di un istituto penitenziario.

AEBI M. F. (2015), Have Community Sanctions and Measures Widened the Net of the European Criminal Justice Systems?, in *Punishment & Society*, 17, 5, pp. 575-597

COHEN S. (1979), The Punitive City: Notes on the Dispersal of Social Control, in *Crime, Law and Social Change*, 3, 4, pp. 339-363

TABAR O. F., MIRAVALLE M., RONCO D., TORRENTE G. (2016), Reducing prison population: does community justice work?, Edizioni Antigone, Roma

LEONARDI F. (2007), Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale ed abbattimento della recidiva, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2, pp. 7-26

MANCONI L., TORRENTE G. (2015), La pena e i diritti. Il carcere nella crisi italiana, Carocci, Roma

MARIETTI S. (2015), Alternatives to prison in Europe Italy, Antigone Edizioni

RONCO D., TORRENTE G. (2015), Dovevo nascere prima ed essere un operaio fisso. Il processo Logos tra esclusione sociale e carcere, in *Antigone*, 1, pp. 43-72

SANTORO E., TUCCI R. (2006), L'incidenza dell'affidamento sulla recidiva: prime indicazioni e problemi per una ricerca sistematica, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1, pp.



ANTIGONE



COSTI DEL CARCERE

Le risorse destinate al reinserimento nella società

Quanto spende l'Italia per il carcere?
E per le misure alternative? Una analisi dei costi
può aiutarci a capire se siamo sulla strada giusta

Federica Brioschi

Il carcere costa, ma quanto? E quanto è efficace nello svolgere la sua missione di “rieducazione del condannato”¹ (oggi diremmo “reinserimento nella società”)? Osservando il tasso di recidiva nel nostro Paese, sembra che il sistema penitenziario non raggiunga questo obiettivo. In uno studio effettuato nel 2007 dal Direttore² dell’Osservatorio delle misure alternative del Dipartimento di Amministrazione Penitenziaria (DAP), emerse che la percentuale dei recidivi fra coloro che scontano una pena in carcere era del 68,45%, mentre nel caso di coloro che scontano una pena alternativa la percentuale scendeva al 19%.

Anche nel caso in cui un condannato riceva una pena detentiva le probabilità che torni a delinquere si abbassano se durante la sua permanenza in carcere avrà avuto la possibilità di accedere a corsi di istruzione e formazione e la possibilità di lavorare, ovvero di svolgere attività risocializzanti e responsabilizzanti.

68,45% I recidivi fra coloro che scontano una pena in carcere

Questo capitolo sarà incentrato sullo studio delle risorse che vengono destinate a queste misure più efficaci. A questo scopo verrà analizzato inizialmente il bilancio del DAP e successivamente quello del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità (DGMC). Infatti al DGMC sono stati trasferiti gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna (UEPE), che prima si trovavano sotto il DAP, sia come strutture sia come budget.

Come si può vedere sotto, il bilancio del DAP nel corso degli ultimi dieci anni è oscillato fra 2,8 miliardi nel 2010 e 3,1 miliardi nel 2012. Gli stanziamenti per il 2017 sono di quasi 40 milioni in meno rispetto al 2016.

Il bilancio del Ministero della Giustizia si trova in un allegato alla legge di bilancio ed è diviso per dipartimenti. È possibile osservare la ripartizione dei fondi di ogni dipartimento in maniera molto dettagliata. Qui di seguito si presenta la ripartizione per capitoli del bilancio del DAP e il grafico che illustra le percentuali di questa ripartizione.

La voce “Personale amministrativo e magistrati” comprende, fra le altre, la quasi totalità delle spese per il personale civile che si occupa dell’amministrazione del DAP e che lavora all’interno degli istituti penitenziari, ovvero i magistrati, il personale amministrativo, i cappellani, i medici incaricati degli istituti penitenziari e gli

insegnanti della scuola dell'obbligo, il cui totale ammonta a 3 milioni.

La voce "Polizia Penitenziaria", che rappresenta più del 70% della spesa, va al personale del corpo di Polizia Penitenziaria. Tuttavia la spesa per il corpo non si esaurisce con questa voce, infatti, i buoni pasto, le mense del personale, il vestiario e l'armamento del corpo ricadono sotto la voce "Servizi tecnici e logistici per la detenzione". Inoltre, la voce "Altro personale" comprende indennizzi al personale civile e alla Polizia Penitenziaria nel caso di infortuni, oltre che altri servizi per il corpo. Infine anche la voce "Trattamento previdenziale" va ricondotta alle spese per la Polizia Penitenziaria.

Oltre a quanto accennato sopra, nella voce "Servizi tecnici e logistici per la detenzione" si trovano anche la somma stanziata per far fronte alle spese derivanti dai ricorsi avanzati dai detenuti che hanno subito un trattamento contrario all'articolo 3 della CEDU. In questa voce è compresa inoltre la maggior parte dei canoni e delle utenze, il funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico, oltre che il mantenimento dei detenuti tossicodipendenti presso delle comunità terapeutiche per una spesa di 141.861.490€. La voce "Altro personale" presenta un capitolo con la stessa dicitura per una cifra di 1,5 milioni.

Gli interventi di manutenzione straordinaria e la realizzazione di nuove strutture sono rappresentati dalla voce "Nuove infrastrutture e ristrutturazioni", mentre la voce "Accoglienza, trattamento penitenziario e reinserimento dei detenuti" comprende la quasi totalità delle spese per i detenuti. In questa voce sono presenti, fra le altre, spese per il vitto di detenuti e internati e altri servizi di ogni genere, che ammontano a 85.822.500€. Altre spese per gli asili nido per i figli delle detenute (450.730€) sono comprese in questa voce, così come i fondi utilizzati dal Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Detenute (200.000€).

Non è possibile fare un calcolo esatto di quanto viene effettivamente destinato al reinserimento nella società del detenuto poiché le singole voci del budget del DAP non presentano una ripartizione univoca delle risorse. Tuttavia, è possibile fare una stima, sebbene non molto precisa.

Le attività di istruzione e scolastiche hanno un budget ben definito (2.833.737€) compreso nella voce "Accoglienza, trattamento penitenziario e reinserimento dei detenuti", così come le attività culturali, ricreative e sportive oltre che la gestione delle biblioteche (624.913€). Invece i compensi per i detenuti lavoranti sono raggruppati

insieme ai costi per il loro trasporto e per la scorta (probabilmente questo trasporto è inerente alle loro attività lavorative) e si trovano in due voci diverse per un totale di 115.603.209€. Infine, all'interno della voce "Accoglienza, trattamento penitenziario e reinserimento dei detenuti" è presente un capitolo che racchiude sostanziose risorse (91.783.286€) destinate a "spese di ogni genere riguardanti il mantenimento, l'assistenza e la rieducazione dei detenuti". È chiaro che non è possibile discernere quanto viene destinato al mantenimento dei detenuti e quanto al loro reinserimento all'interno della società, tuttavia per includere almeno una parte di questa cifra nel conto, è possibile considerarne una metà. Dalla somma di queste cifre è possibile dire che soltanto poco più del 6% delle risorse del DAP è effettivamente destinato allo scopo di dare al detenuto degli strumenti per reinserirsi all'interno della società.

11€ Stima della spesa giornaliera per detenuto

Dai dati riportati sopra è possibile dedurre che più dell'80% delle risorse sono spese per il personale e appena l'8,5% è speso direttamente per i detenuti. Inoltre, dividendo la quarta voce per il numero dei detenuti (55.381 a fine gennaio)³ e per i 365 giorni che compongono un anno, è possibile stimare una spesa giornaliera per detenuto pari a 11€ circa.

Dal luglio 2015 Gli UEPE non si trovano più sotto la responsabilità del DAP bensì del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità (DGMC). Questo risponde a delle esigenze di razionalizzazione delle risorse, ma anche di trasferimento delle conoscenze e di buone pratiche che il DGMC aveva sviluppato sul tema delle misure alternative per i minori agli UEPE che si occupano degli adulti. Questo passaggio di testimone è avvenuto molto gradualmente e il 2017 è il primo anno in cui sia il budget sia la gestione degli UEPE sono effettivamente passati al DGMC.

Nel 2016 i fondi stanziati dal DAP per l'esecuzione penale esterna sono individuabili dall'obiettivo 44 (Gestione dell'Esecuzione Penale Esterna) del budget suddiviso per obiettivi⁴ del 2016⁵ e corrispondono a 67.352.468€, ovvero appena il 2,5% del budget del DAP. Nel 2017 il DGMC ha ricevuto 91,5 milioni in più rispetto al 2016 e osservando il bilancio diviso per obiettivi presentato nel grafico che segue è possibile osservare che le nuove risorse sono state ripartite fra diversi obiettivi. L'area penale esterna sembra aver ricevuto soltanto poco meno di 4 milioni, tuttavia è altresì vero che la voce "Gestione ordinaria per adempiere ai compiti istituzionali" (che sembra comprendere i costi di personale civile) nel 2017 ha ricevuto 65.979.994€ in più.

L'incremento di risorse può essere in parte spiegato dal trasferimento degli UEPE al DGMC e questo sembra essere confermato anche dal fatto che questa cifra si aggira intorno a quella che nel budget triennale di previsione 2016-2018 avrebbe dovuto essere stata destinata dal DAP allo stesso obiettivo 44 nel 2017, ovvero 65.340.211€.

Il carcere costa e in questo breve capitolo abbiamo visto quanto. Le misure alternative alla detenzione si scontano nella comunità, sono meno costose dell'incarcerazione e più efficaci nel promuovere il reinserimento ed evitare la commissione di nuovi reati da parte di chi ha scontato la propria pena⁶. Tuttavia per queste misure il DAP nel 2016 ha speso meno del 3% del proprio bilancio e le risorse del DGMC destinate a questo scopo nel 2017 sembrano attestarsi alla stessa cifra. La parte più avanzata del nostro sistema di esecuzione delle pene dunque è anche di gran lunga quella con meno risorse. Perché le misure alternative prendano piede e possano dimostrare i loro effetti, sarebbe opportuno che entro il 2020 il 20% del bilancio del DAP fosse trasferito agli UEPE.

1. Art 27 Cost
2. Leonardi, F., Le Misure Alternative alla Detenzione tra Reinserimento Sociale e Abbattimento della Recidiva
3. Ministero della Giustizia, Detenuti presenti - aggiornamento al 31 gennaio 2017
4. L'articolo 10 del decreto legislativo 150/2009 prevede che ogni anno le amministrazioni pubbliche redigano un piano della performance triennale contenente degli obiettivi da raggiungere sulla base delle priorità politiche delineate dal Ministero della Giustizia.
5. Il budget 2017 diviso per obiettivi si trova nello stesso documento comprendente il bilancio 2016.
6. Per i numeri e l'effettività delle misure alternative si rimanda al capitolo sulle alternative alla detenzione



ANTIGONE



LIBERTÀ DI CULTO

Figli di un dio minore. La libertà di religione in carcere

Le differenze tra cattolicesimo e altre religioni.
L'islam con pochi imam e spazi di culto

Claudio Paterniti Martello

Tra le varie facce del carcere che questo rapporto mette in luce ce n'è una religiosa. I dati riportati qui di seguito ci permettono di tracciarne i contorni e di porci la domanda seguente: in che misura ai detenuti è garantita la libertà di religione?

Ormai da decenni, all'interno delle prigioni italiane risuonano preghiere recitate in lingue diverse e indirizzate a divinità distinte.

Un recente censimento fatto dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria illustra a che dio si votano i carcerati. In genere, al momento dell'ingresso in istituto, durante le procedure di registrazione dell'ufficio matricola, ai nuovi detenuti viene posta la domanda sul credo di appartenenza. Ciò avviene, oltre che per finalità statistiche, per valutare eventuali incompatibilità con altre persone detenute o per altre esigenze (ad esempio alimentari) derivanti dalla propria religione. Come tutte le informazioni raccolte in fase di immatricolazione, anche queste possono risentire di una scarsa accuratezza. Dunque occorre analizzare questi numeri con la dovuta cautela.

Per ragioni storiche e culturali facilmente intuibili, i detenuti cattolici sono i più numerosi: con 29.568 unità rappresentano il 54,7% del totale; seguono i detenuti musulmani, con 6.138 unità (l'11,4% della popolazione detenuta) principalmente concentrate negli istituti del Centro-Nord. Infine gli ortodossi, con 2.263 unità (il 4,2% del totale). Ci sono poi adepti di altre confessioni quali evangelisti, avventisti del settimo giorno, hindu e via dicendo: ma rappresentano percentuali al di sotto dell'uno per cento.

Un'altra cifra va però considerata: 14.235 persone private della libertà (il 26,3% del totale) hanno preferito non dichiarare all'amministrazione penitenziaria la propria fede, perché non credenti – e quindi con nulla da dichiarare, essendo nel censimento assente la voce «ateo» - o per altri motivi su cui è utile soffermarsi.

14.235 Detenuti che hanno preferito non dichiarare la loro fede

Se si escludono i non credenti e ci si sofferma unicamente sui non dichiaranti, si può ipotizzare che alcuni abbiano preferito tacere sul proprio credo per ragioni personali – ad esempio perché consideravano la domanda un'invasione indebita; altri però – è quanto si può evincere dai dati, dalla nostra esperienza carceraria e anche da un sentire diffuso - potrebbero essere detenuti musulmani che cercano di sfuggire allo

stigma che da alcuni anni questa religione porta con sé. Il che rappresenterebbe un problema molto grosso per l'esercizio di un principio sacrosanto come la libertà di professare la propria religione.

Ecco i dati a supporto di quest'ipotesi. I detenuti stranieri presenti nelle carceri italiane sono 18.091¹. Di questi, secondo l'amministrazione, 11.029 provengono da paesi tradizionalmente musulmani.

6.138 Detenuti che hanno dichiarato la propria fede nell'islam al momento del censimento

Solo 6.138 però hanno dichiarato la propria fede nell'islam al momento del censimento. Quindi, o 4.891 detenuti provenienti da paesi a maggioranza musulmana sono atei o rappresentanti di religioni minoritarie – il che pare poco probabile, dato che la secolarizzazione è fenomeno più europeo che d'altri paesi – oppure c'è un problema di libero esercizio della fede. Una comparazione fra altri due dati va nello stesso senso: i detenuti totali che hanno preferito non dichiarare la propria fede sono 14.235. Di questi, 6.160 sono stranieri.

Bisogna tuttavia tener conto che i dati riguardanti le religioni sono ondivaghi e variabili. A titolo di esempio, la relazione del ministero sullo stato della giustizia nel sistema penitenziario italiano (presentata in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario) recensisce 7.646 detenuti musulmani, mentre altri dati – sempre di provenienza del DAP – ne riportano 6.138.

Ci pare però possibile, se non proprio trarre conclusioni affrettate, lanciare un allarme. L'opinione informalmente diffusa secondo cui i musulmani in carcere si scontrano con gli ostacoli seminati dallo stigma e dai pregiudizi associati a questa fede pare in effetti confortata dai dati.

Non manifestare la propria fede per non essere sospettato di radicalismo islamico

Alcuni detenuti insomma preferirebbero non manifestare pubblicamente la propria fede, per paura di pregiudizi e per non ricadere in quell'area in cui imperversa il sospetto di radicalismo islamico, su cui ci soffermeremo più avanti.

Con o senza pregiudizi, resta il fatto che in carcere si prega (musulmani e non). A seconda del dio cui si affida la propria anima cambiano però gli spazi che accolgono preghiere e litanie: si va dalle cappelle cattoliche – la cui presenza è “obbligatoria” e prevista dal regolamento penitenziario - ai corridoi, cortili e stanze varie adibite alla bell'e meglio a sale da preghiera per musulmani, quando questi sono abbastanza numerosi; fino ad arrivare ai personalissimi fori interiori, unici spazi in cui si diffondono le invocazioni di ortodossi, evangelici o detenuti votati ad altra confessione.

Le cappelle presenti negli istituti di pena sono più di 200, almeno una per istituto (anche più d'una, quando le carceri sono grandi). Secondo la già citata relazione ministeriale sono invece 69 gli spazi adibiti a sale da preghiera per detenuti musulmani (soprattutto il venerdì). Sono luoghi che in genere servono ad altro: salette per la socialità, passeggi per le ore d'aria, teatri, biblioteche e via dicendo. Per quanto riguarda i luoghi per le adunate dei detenuti ortodossi, nessun dato è disponibile, giacché non ce ne sono (seppur è verosimile che le singole direzioni mettano a disposizione, laddove richiesto, sale appositamente adattate). Capita spesso poi che le cappelle cattoliche vengano utilizzate per liturgie d'altri culti, specie in occasione di feste e ricorrenze particolari.

Un altro aspetto meritevole d'attenzione riguarda la presenza o meno dei ministri di culto. La religione cattolica non sembra da questo punto di vista sofferente.

411 I cappellani nelle carceri italiane

La celebrazione della messa domenicale e la cura quotidiana delle anime votate al cattolicesimo sono saldamente assicurate da 411 cappellani, oltre che da numerosi volontari di associazione cattoliche che quotidianamente si recano in carcere. La storia delle istituzioni penitenziarie racconta come cappellani e volontari da sempre influenzino ritmi, pratiche e filosofia del carcere. È una storia vecchia, quella della compenetrazione della filosofia cristiana nel diritto penale e penitenziario, che riaffiora nell'utilizzo di espressioni quali «espiazione della pena» o di nomignoli come «pentiti». Ed è annoso il dibattito tra chi pensa che quest'influenza sia stata positiva e chi no. A noi, che non lo risolveremo in questa sede, preme unicamente sottolineare come la professione della fede cattolica sia ampiamente garantita, e come ciò sia un bene. Va poi evidenziato che la presenza dei sacerdoti in carcere è esplicitamente prevista dall'ordinamento penitenziario, secondo cui dev'esserci almeno un cappellano per ogni istituto, stipendiato dall'amministrazione penitenziaria (in questo le carceri

sono simili agli ospedali civili, dove viene garantita l'assistenza religiosa a spese dallo Stato).

Per ciò che riguarda le altre fedi la situazione è invece più problematica. Da un lato ci sono i principi. Il regolamento penitenziario prevede, all'art. 58, che tutti i detenuti abbiano il diritto di partecipare ai riti della propria confessione, indipendentemente da quale essa sia e come previsto dalla Costituzione e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (si veda, a proposito la sentenza CEDU POLTORATSKIY V. UKRAINE e KUZNETSOV V. UKRAINE, 2003). Dall'altro ci sono le pratiche. E lì risulta evidente come gli altri ministri di culto, siano essi imam, sacerdoti ortodossi o portatori d'altri verbi, non beneficino di uno statuto comparabile a quello del cappellano. Questi entrano in carcere, quando ci entrano, o in virtù di convenzioni stabilite ad hoc da ogni istituto o grazie a protocolli varati dall'amministrazione centrale, come quello siglato di recente con l'Unione delle comunità islamiche italiane (UCOII), che prevede l'ingresso in carcere di più imam – anche in virtù del loro potenziale di contrasto al fenomeno della radicalizzazione. Quando non godono di convenzioni, invece, i ministri di culto entrano in qualità di volontari, con uno statuto soggetto a limitazioni che il sacerdote cattolico non ha. I numeri che seguono mostrano che sono più di ventimila quei detenuti che potremmo definire figli di un dio, se non proprio minore, almeno minoritario.

Molti i sacerdoti cattolici (411), pochissimi gli imam (14). Il dato si riferisce solo agli imam accreditati presso il ministero dell'interno. Bisogna però tenere conto due aspetti: vari imam entrano in quanto volontari, prima di tutto. In secondo luogo, nell'islam non esiste una gerarchia paragonabile a quella cattolica, e che chiunque guidi la preghiera, sulla base delle proprie capacità di guida e di una vera o millantata conoscenza dei testi sacri, può fare da imam (purché legittimato dagli altri). È probabilmente alla luce di quest'aspetto che altri dati ufficiali parlano di 148 imam. Pochi gli imam accreditati, tanti i preti e tantissimi i testimoni di Geova, assai più numerosi dei detenuti che si affidano alla loro religione. Questa presenza ha a che fare col carcere come luogo di proselitismo, su cui ci soffermeremo alla fine.

In carcere religioni e religiosi discutono più di quanto non si faccia fuori. Il dialogo interconfessionale è assai diffuso, per ragioni sia materiali che di solidarietà umana. Uno sguardo alla figura del cappellano e alle funzioni è da questo punto di vista molto istruttivo. Il cappellano fornisce assistenza spirituale ai suoi fedeli, ma anche aiuto materiale agli altri, soprattutto ai detenuti indigenti che spesso sono stranieri, di altre

religioni e senza molti rapporti col territorio. Il sacerdote porta in carcere vestiario, tabacco, spazzolini e caffè, tutti beni graditi in un luogo come la prigione. Fra i traghettatori di piccoli beni vanno però annoverati anche i numerosi volontari, cattolici e non, che in carcere vanno con cadenza più o meno quotidiana e che in molti casi gestiscono i banconi di assistenza.

Il dialogo interconfessionale è dovuto anche a elementi per così dire immateriali, alle parole di cui ogni dialogo è fatto, soprattutto quando queste parole vengono dall'esterno. I detenuti in effetti desiderano parlare con i ministri di culto, sono disposti ad ascoltare il loro messaggio: non solo per vagliarne le capacità salvifiche o alleviatrici delle pene incorse, ma anche perché rappresentano un legame con l'esterno, un modo per avere notizie da fuori e di darne di proprie. Così si spiegano le conversioni temporanee (Rachel Sarg e Anne-Sophie Lamine, 2011), la presenza dei detenuti non cattolici alle funzioni nelle cappelle del carcere, i numerosi colloqui fra i detenuti di una confessione e i ministri di culto di un'altra, o ancora la fitta presenza dei testimoni di Geova.

i cappellani e gli altri ministri di culto hanno anche una funzione terapeutica

Infine, è stata sottolineata la funzione terapeutica che i cappellani e gli altri ministri di culto possono assumere, giacché a questi ci si confida senza quella diffidenza che implica invece il rapporto con lo psicologo, il quale redige delle relazioni che influenzano l'evoluzione del percorso detentivo del recluso, richiedendo quindi un posizionamento più strategico.

Se il diritto alla libertà religiosa è un diritto fondamentale nella società tutta, in carcere lo è ancor di più. In contesti diversi da quello italiano ma con considerazioni del tutto applicabili alla realtà dei nostri istituti, è stato scritto che la religione rappresenta nell'ambito carcerario una risorsa individuale e collettiva di particolare rilievo, utile per la ricostruzione di un'interiorità colpita da numerosi elementi destrutturanti (de Galembert et al, 2016): il vuoto in cui trascorrono delle giornate forzatamente oziose; la perdita di autonomia, laddove i ritmi giornalieri sono stabiliti da altri e l'infantilizzazione è onnipresente – e si pensi alla necessità di presentare una «domandina» per ogni minima richiesta (cui però non segue mai, come ebbe a dire Adriano Sofri, relativa «rispostina»); le condizioni indegne in cui sovente versano gli istituti e per cui l'Italia è stata a più riprese condannata dalla Corte europea dei diritti

dell'uomo; la promiscuità dovuta al sovraffollamento; la violenza insita nell'universo carcerario, e la lista potrebbe continuare ancora. Di fronte a questi elementi, si diceva, il ricorso alla religione può consentire una ricostruzione interiore e la conquista di piccoli spazi di autonomia all'interno di un'istituzione totale.

In che modo? In tanti modi. Prima di tutto la preghiera individuale, i riti collettivi e gli incontri con i ministri di culto consentono di scandire un tempo di cui si è espropriati e di riempirlo, ammobiliando il vuoto carcerario con gli ornamenti forniti da preghiere e riti religiosi, come d'altronde fanno lo sport, la formazione professionale, quella scolastica e a le altre attività presenti in carcere.

La religione ha poi un ruolo pacificatore, in un contesto in cui il conflitto è sempre latente. Per questa ragione il suo esercizio è spesso ben visto e incoraggiato dall'amministrazione stessa.

Il quadro normativo fornito dalla religione consente poi non solo di ristrutturarsi, ma anche di sottoporsi al giudizio di un'altra e più clemente legge, diversa da quella degli uomini, la cui sentenza di condanna è a monte di una forzata permanenza in carcere. Una legge gerarchicamente superiore a quella umana e che a essa può essere opposta.

Sempre sul terreno dell'autovalutazione, una visione religiosa del mondo e della propria traiettoria può conferire un senso a una pena che un senso non ce l'ha, parafrasando Vasco Rossi: talvolta inquadrandola come una prova da oltrepassare, talvolta come un'ingiustizia da cui si è colpiti e che conferma il proprio statuto di vittima.

Questi e altri elementi psicosociali, uniti al legame con l'esterno che i ministri di culto creano e alla loro funzione di supporto materiale consentono di rendere conto dell'intensificazione della vita religiosa spesso osservata dentro le mura carcerarie.

La condizione di fragilità in cui si trova chi è ristretto all'interno di quattro mura rende più intelligibili i tentativi di proselitismo in carcere, che come abbiamo anticipato non riguardano unicamente l'islam. Il dato del grafico che maggiormente risalta agli occhi riguarda il numero di testimoni di Geova che entrano in carcere a cercare nuovi adepti (391). A giudicare dai risultati del censimento (32 credenti) non sembrerebbero avere grande seguito. Tuttavia, il dato non tiene conto delle conversioni, che sappiamo essere numerose e che sarebbero da analizzare tenendo

conto del sostegno materiale che l'appartenenza al gruppo dei testimoni di Geova implica.

Il corpo è recluso, spesso reso malato da ambienti umidi e fatiscenti; non sempre riesce a curarsi com'è necessario, vuoi per mancanza di medici, vuoi per mancanza d'agenti che lo scortino fino all'ospedale. I corpi restano, lentamente si degradano, e nel frattempo desiderano andar via da quell'abissale vuoto di noia e depressione. Non potendo andar via loro, ci provano almeno le anime, meno costrette dagli angusti limiti materiali, più cavalcantianamente portate a disertare il corpo, a scorrazzare e svolazzare, per poi magari far ritorno all'ovile e rivitalizzarlo con nuove speranze. Le anime sono dunque disposte all'ascolto, a vedere cos'hanno da offrire parole e facce dei ministri di culto, che da par loro di questa disposizione sono ben consci, e infatti vanno dentro in cerca di proseliti.

Oltre alle già elencate ragioni strategiche per cui i detenuti parlano con i ministri di culto, c'è anche la reale disposizione all'ascolto e ad accogliere dentro di sé chi dall'esterno presta conforto, chi propone una legge di dio in cui le possibilità di riscatto siano reali e immediate.

Tra questi c'è anche chi è legato a un'ideologia mortifera, seminatrice di terrore, ossia attentatori o aspiranti tali in cerca di correligionari da attirare nel proprio esplosivo cortile ideologico.

nelle carceri italiane il radicalismo islamico è una questione secondaria che in altri paesi

La questione del radicalismo islamico in Italia è secondaria rispetto ad altri paesi, ma alcune carceri ne sono comunque toccate. È il caso ad esempio dell'istituto penitenziario di Sassari, dove l'amministrazione penitenziaria ha deciso di concentrare radicali e presunti tali, senza però formare in maniera adeguata il personale. Il problema dell'individuazione di profili di persone effettivamente radicalizzate - così come del rischio di estensione su larga scala dello status di potenziale radicale - si pone: e la mancanza di formazione è uno dei punti su cui correre ai ripari.

Riprendendo terminologia e numeri dell'amministrazione penitenziaria, nelle carceri italiane su 6.138 persone che si dichiarano musulmane, ci sono circa 365 detenuti su cui si concentra l'attenzione dell'istituzione, suddivisi in tre problematiche categorie

corrispondenti a una radicalizzazione giudicata *in fieri* o già avvenuta: i «segnalati» (124), gli «attenzionati» (76) e i «monitorati» (165).

Il protocollo d'intesa siglato tra l'amministrazione penitenziaria e l'unione delle comunità islamiche italiane (UCOII) sembra rispondere a un bisogno di competenze specifiche che facciano da argine ai pregiudizi e al contempo costituiscano una lotta contro la radicalità. Permettendo l'ingresso di imam formati si cerca di neutralizzare il leaderismo di quei detenuti radicali che si presentano come veri interpreti della parola coranica. Agli occhi degli altri detenuti ci si oppone loro con l'autorità che viene da una conoscenza profonda dei testi sacri.

Si tratta peraltro di ciò che è avvenuto nel contesto francese, dove tramite la figura dell'aumonier, sorta di cappellano che oltre che cattolico può essere di altre confessioni - e anche laico - sono stati introdotti in carcere molti imam: degli aumoniers musulmani, appunto. È però necessario che a queste figure sia lasciata una grande autonomia, poiché il rischio sarebbe altrimenti quello di una loro identificazione con l'amministrazione penitenziaria, mandati in avanscoperta quali esploratori di segni di radicalizzazione da riportare ai piani alti. Se è vero che in carcere - luogo in cui non si può chiedere a chi da internato subisce violenze simboliche e costrizione fisica di identificarsi con l'istituzione - se è vero, dunque, che la religione fornisce un quadro normativo alternativo, così fungendo da elemento pacificatore, allora il suo carattere di diritto inviolabile da preservare e promuovere è ancor più netto. Per preservarlo e promuoverlo, dunque, è desiderabile non soltanto che i detenuti accedano a luoghi e figure che consentono l'esercizio di tale diritto, ma che tali luoghi siano idonei e degni, e che tali figure siano autonome, che non assolvano a funzioni diverse dall'assistenza spirituale (e a volte materiale). Di modo che ci siano figli di un dio magari minoritario, ma almeno non minore.

1. Dati presentati all'interno della relazione del Ministero sull'amministrazione della Giustizia del 2016, presentata in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017 e consultabile [qui](#)

de GALEMBERT C. et al. (2016), "Islam et prison: liaisons dangereuses ?" in *Pouvoirs* 2016/3 (N° 158), pp. 67-81

KHOSROKHAVAR F. (2016), Prisons de France. Violence, radicalisation, déshumanisation: Quand surveillants et détenus parlent, Editions Robert Laffont, Paris

SARG R. e LAMINE A. (2016), in *Archives de sciences sociales des religions*, 153, janvier-mars 2011 ([consultabile online](#))

SARG R. e LAMINE A. (2011), «La religion en prison», in *Archives de sciences sociales des religions*, pp. 85-104 ([consultabile online](#))

ZACCARIELLO A. (2016), Il fenomeno della radicalizzazione violenta e del proselitismo in carcere, in *Diritto Penitenziario*, III, 2016, pp. 46-47



ANTIGONE



CARCERE E RADICALIZZAZIONE

La grande paura

Numeri e costruzione del fenomeno.
Il vocabolario per comprenderlo

Alvise Sbraccia

Nel corso di una pausa caffè al bar della casa circondariale di Vicenza, durante la visita all'istituto come osservatore di Antigone Triveneto, il 7 luglio 2005 appresi dalla tv posta sopra il bancone degli attentati di Londra. Giornalisti ed *esperti*, ancora in assenza di riscontri investigativi, ipotizzavano che la “matrice islamista” si fosse manifestata in quegli atti *terroristici*, sviluppando un'analogia scontata con gli eventi che avevano sconvolto Madrid più di un anno prima (marzo 2004) e, naturalmente, con quanto avvenuto a New York l'11 settembre 2001. Una voce fuori dal coro -non ricordo di chi si trattasse- mise in discussione l'efficacia di quel discorso analogico, sostenendo che l'Inghilterra era diversa per via del radicamento storico della sua *comunità islamica*. Questo mezzo-busto ricordava ai telespettatori il precedente del fallito attentato ad opera di Richard Colvin Reid che, nel dicembre 2001, era stato fermato con dell'esplosivo nelle suole mentre si imbarcava sul volo Parigi-Miami. Reid era ai tempi un *radicalizzato* ventottenne dal passato problematico, di madre inglese (bianca) e padre di origini jamaicane ed aveva speso periodi della sua vita in Pakistan e Afghanistan. Da lì a poco il tema della frustrazione strutturale dei discendenti (secondo, ma anche terzo e quarto generazioni) dei migranti in Europa, ovvero di settori consistenti delle cosiddette minoranze etniche, si sarebbe sviluppato ampiamente, evidenziando ad esempio una certa continuità discorsiva tra le *rivolte* nelle banlieu francesi dell'autunno 2005, i *riots* inglesi del 2011 e la più recente *ondata di attacchi terroristici* (2014-2016).

Tornando all'episodio vicentino, trovo appuntato il seguente scambio tra agenti di polizia penitenziaria che commentavano le notizie provenienti dallo schermo: “E noi questi ce li stiamo tranquillamente portando in Italia” – “Già, ma soprattutto ce li abbiamo già qui dentro”. Ma anche i miei interlocutori (coordinatore di area pedagogica e direttore) avevano colto l'occasione per un'interessante riflessione. Dai miei appunti dell'epoca recupero allora precise prese di posizione sulla presenza in istituto di mediatori culturali di lingua araba “fondamentali per rendere meno opprimente la condizione del detenuto che fatica a comprendere la lingua e i contenuti della comunicazione all'interno” ma anche “indispensabili per farci capire le problematiche che da questi detenuti emergono”. Il discorso si era sviluppato intorno al destino “multiculturale” degli istituti di pena e l'educatore aveva fatto un preciso riferimento alla necessità (già peraltro riconosciuta a livello ministeriale) di adottare un piano per far entrare nelle prigioni *imam* “accreditati e affidabili, così come lo sono i nostri cappellani”.

Dodici anni dopo, sarebbe facile riprodurre per l'ennesima volta la retorica dell'amministrazione penitenziaria come comparto burocratico lento e inerziale, incapace -strutturalmente e culturalmente- di reagire con tempestività alle sfide contemporanee. Il pericolo della radicalizzazione in carcere assume infatti centralità politica e mediatica solo in tempi recenti¹ e, in questo periodo storico segnato dall'eterna attualità, emergono con ritardo inaccettabile opzioni strategiche come quelle che spingono per una convenzione quadro con l'Unione delle comunità islamiche d'Italia² (U.C.O.I.I.). In realtà, questi indirizzi preventivi sono individuati chiaramente da più di un decennio. Non esiste alcun ritardo cronico dal punto di vista cognitivo. Le attività di intelligence relative alla dinamica di radicalizzazione islamista negli istituti di pena italiani sono strutturate da anni, così come specifici indirizzi formativi dedicati agli operatori di polizia. Da anni il personale dirigente (direttori, figure apicali della polizia penitenziaria) riflette sulle ragioni della mancata implementazione dell'accesso alle strutture di *Imam* provenienti dall'esterno. Ad esempio, riporto di seguito quanto mi ha riferito un comandante di polizia penitenziaria nel corso di una visita ad un istituto dell'Emilia-Romagna (2011): "Noi ci abbiamo provato a chiamare un *Imam* da fuori. Persona squisita e molto motivata. Ma i detenuti musulmani non ne volevano sapere, alcuni dicevano che era una spia, si rifiutavano di pregare con lui. Preferivano fare da soli e scegliersi l'*Imam* tra i compagni. Abbiamo dovuto rinunciare all'accordo, anche perché non potevamo certo imporlo rispetto al modo in cui la gente prega. È una cosa delicata, mica puoi provocare una rivolta in carcere per questo". Infatti, a fronte di una procedura disponibile da più di un decennio, secondo il ministero di Giustizia³ sono 22⁴ gli imam "accreditati presso il ministero dell'Interno" che operano negli istituti penitenziari della nazione (dei quali 69 prevedono locali adibiti, almeno il venerdì, alla preghiera per detenuti musulmani, mentre negli altri casi la preghiera avviene in luoghi informali come le stanze detentive o le salette destinate alla socialità).

Certo, il sistema penitenziario italiano presenta inadeguatezze significative e soprattutto interpretazioni assai differenziate di eventuali indirizzi strategici di prevenzione. Rappresentarlo tuttavia come afflitto da generica ignoranza e incapacità di adattamento non solo è scorretto, ma propriamente fuorviante per chi intenda investirlo di una valutazione critica. Segnaliamo a questo proposito la convenzione tra il ministero di Giustizia e la Conferenza dei rettori delle università italiane (C.R.U.I.) relativa al coinvolgimento di studiosi di Arabistica e Scienze Islamiche nella gestione del penitenziario e un documento (0042766U) inviato alla stessa C.R.U.I. e a diversi

enti di ricerca col quale il Gabinetto del ministro di Giustizia invitava a partecipare (nell'ambito dei finanziamenti Horizon 2020) a un progetto specifico sulla prevenzione della radicalizzazione.

Come vedremo nel prossimo paragrafo è estrema l'articolazione tipologica dei soggetti radicalizzati (e radicalizzabili), ma ancor più differenziati, e talvolta riconducibili solo alla dimensione soggettiva, sono i significati che ruotano intorno alle esperienze e alle pratiche religiose dentro le prigioni (J. Beckford et al, 2006 ; K. Rhazzali e V. Schiavinato, 2016). La loro declinazione in termini conflittuali è solo una possibilità. Al di là delle vulgate del momento, il sapere esperto che si sviluppa in ambito penitenziario deve tener conto di questa complessità e ne tiene conto. Non è quindi affatto scontato che al suo interno prevalga una concezione dell'Islam incentrata sui rischi di radicalizzazione. La pratica religiosa è correttamente letta in chiave multidimensionale e multifunzionale e inserita all'interno di una dialettica gestionale. I detenuti che vi si accostano potrebbero sviluppare o recuperare riferimenti identitari più solidi, aggregarsi in chiave rivendicativa, produrre conflitto organizzato, uscire di senno ma anche rasserenarsi, sviluppare strategie di mediazione coi referenti istituzionali, ridimensionare il ricorso all'autolesionismo, vivere meglio -nei limiti del possibile- la condizione detentiva. Questa ambivalenza è di fatto irriducibile e, a parere di chi scrive, riconosciuta da chi amministra le strutture penitenziarie.

Sarebbe d'altra parte davvero poco credibile la tesi per la quale proselitismo e reclutamento in ambito carcerario colgano di sorpresa uno staff e un comparto dirigente che si è storicamente confrontato con i rischi di radicalizzazione. Non vi è qui lo spazio per un approfondimento storico della questione, basti dire che è vecchia come il carcere l'idea che reclusi più politicizzati, organizzati ed istruiti possano indirizzare in senso conflittuale la rabbia e la frustrazione tipiche del *detenuto comune*, ovvero del soggetto marginale che nell'adattamento delinquenziale ha cercato risposte a fronte del suo stato di subordinazione sociale. In Italia, è appena il caso di ricordarlo (cfr. R. Ferrigno, 2008; E. Quadrelli, 2013), la detenzione degli esponenti dell'eversione politica organizzata ha avuto grande impatto e prodotto riassetamenti consistenti nel settore penitenziario e nelle sue modalità di gestione.

In fondo, quindi, il rischio è sempre lo stesso: la *canaglia* rinchiusa può trovare in carcere l'occasione e il tempo per incontrare una narrativa che traduca in forme di conflitto collettivo i suoi impulsi acquisitivi o puramente distruttivi. La novità sarebbe allora legata alla matrice *islamista* di questo processo di radicalizzazione. In

effetti, altre retoriche hanno definito questa traduzione nel contesto italiano. Tuttavia è vasta e storicamente acquisita la produzione di riscontri che illustrano come il processo di islamizzazione nelle prigioni statunitensi abbia costituito il presupposto per forme di radicalizzazione poi sfociate in esperienze di militanza e lotta politica anche d'altri segni (M. X e A. Haley, 2004). Già considerevolmente sviluppate sono inoltre inchieste, investigazioni e elaborazioni sociologiche che affrontano questo tema in altri paesi dell'Europa e dell'Occidente contemporanei (I.C.S.R., 2010).

A partire in particolare da queste ricerche, è possibile osservare una galassia della radicalizzazione *jihadista* davvero multiforme, differenziata a tal punto da rendere estremamente difficoltoso il tentativo di isolare le caratteristiche di *un* fenomeno. Quali sono i percorsi individuati di costituzione di un'identità radicalizzata? Mentre si afferma una precaria linea argomentativa che vede nel web (massimo livello di apertura e circolazione) e nel carcere (minimo livello di apertura e circolazione) i luoghi privilegiati di questa pericolosa socializzazione, una gamma di soggettività si affaccia nel nostro ordine discorsivo. Proviamo a sintetizzare con un minimo di ordine.

Foreign fighter: è un soggetto che si è allontanato per periodi più o meno consistenti dal suo luogo di origine o residenza per fare ingresso nelle milizie jihadiste che in vari contesti (Libia, Iraq, Siria) hanno intrapreso azioni di guerra, guerriglia e controllo politico-militare del territorio. Non si tratta evidentemente di un'innovazione strategica ascrivibile allo Stato Islamico, bensì di una dinamica di internazionalizzazione del conflitto storicamente affermata, come dimostrano ad esempio i conflitti più risalenti in Bosnia, Afghanistan e Cecenia. Questa mobilità transnazionale dei jihadisti è stata analizzata nel caso di Al Qaeda e con particolare riferimento allo spostamento di soggetti tra paesi a prevalenza religiosa islamica. L'attuale declinazione, pesantemente etnocentrica, vede il *foreign fighter* come soggetto che invece si è mosso dalle periferie dell'Occidente per contribuire alla causa jihadista. Il ritratto è quello del discendente di immigrati sollecitato da un immaginario di lotta. La sua radicalizzazione si presenterebbe come compiuta nella misura in cui, quando sopravvissuto, potrebbe far ritorno in patria dotato di competenze belliche e effettivamente socializzato alla violenza. Nel caso italiano è opportuno precisare che gli individui che, secondo stime accreditate⁵, avrebbero fatto una simile esperienza sono tra gli 80 e i 100 (numero incomparabile con l'omologo di nazioni quali Francia, 1200; U.K., 600; Belgio, 400; Germania 600), con una ventina di soggetti rientrati.

Infiltrato nei flussi: in questo caso, per la definizione della tipologia, non sono rilevanti le prime fasi del processo di radicalizzazione. Questo radicalizzato si nasconderebbe tra le masse di migranti e profughi che giungono in Occidente per perseguire nel contesto di approdo strategie terroristiche o realizzare attentati. Siamo evidentemente di fronte a una figura in grado di rinforzare ulteriormente l'ideologia che associa le migrazioni ad ogni sorta di minaccia.

Convertito: un vecchio adagio attribuisce attitudini particolarmente radicali a chi operi su se stesso una conversione religiosa. Attualizzato anche nel caso di alcuni *foreign fighters*, questo modello identifica come disposto ad assumere identità fortemente conflittuali l'occidentale convertito all'Islam.

Discendente: questo profilo rimanda a quadri analitici socio-criminologici più tradizionali (S. Walklate e G. Mythen, 2016). Membro di gruppi di minoranza, tale soggetto avrebbe esperito la frustrazione connessa a una mobilità ascendente interdetta, a forme di discriminazione e razzismo, a una collocazione residenziale e sociale marginale o fortemente subordinata. Questi elementi anomici lo avrebbero condotto ad adattamenti delinquenziali tipici (criminalità di strada), spesso accompagnati da derive esistenziali (tossicodipendenza, abuso di alcol). L'esperienza della detenzione si configura in questo caso come probabile e talvolta verificata. Proprio in carcere (e in tempi relativamente rapidi) un simile individuo potrebbe trovare nel radicalismo una risorsa identitaria ed esistenziale accessibile e potenzialmente conflittuale.

Disgregato: simile all'idealtipo precedente, traduce però la sua frustrazione in isolamento. Meno connotato dal punto di vista dell'appartenenza di classe, questo soggetto svilupperebbe tendenze sociopatiche e una spiccata identità virtuale. Proprio in rete potrebbe quindi trovare stimoli e suggestioni per realizzare (magari in piena solitudine) gesti eclatanti che donino un senso alla sua vita, al limite intesi (spesso ex post) come espressioni di una patologia psichica conclamata.

I percorsi e le traiettorie biografiche appena ricostruiti in estrema sintesi convergerebbero quindi nell'ampio contenitore della radicalizzazione (cfr. F. Khosrokhavar, 2016). Ampio e indefinito anche in considerazione delle modalità di socializzazione che lo caratterizzano, in un continuum descrittivo che va dalla classica forma del gruppo ristretto con legami sociali cortissimi e stringenti ai processi di apprendimento tipici del fruitore solitario dei siti web che veicolano contenuti jihadisti (cfr. D. Tosini, 2008), passando da forme di indottrinamento riconducibili alla costituzione di uno Stato nascente (Isis), piuttosto che da contenuti condivisi

all'interno di un gruppo di pari o di una (più o meno ristretta) piattaforma di social network.

Percorsi e processi invero assai labili a fronte di una anche minima istanza definitoria⁶ che convergerebbero poi anche nel campo che ci interessa, negli istituti di pena, sollecitando risposte operative e organizzative di cruciale importanza.

Le tipologie di radicalizzato e di soggetto a rischio di radicalizzazione trovano corrispondenza in alcuni elementi distintivi prodotti dall'amministrazione penitenziaria. Come vedremo nel focus seguente (realizzato da Andrea Oleandri e Daniele Pulino) ai soggetti identificati come radicalizzati, soprattutto in virtù della tipologia di reato per la quale scontano la loro condanna, sono dedicate specifiche sezioni di alta sicurezza. L'istanza esplicitata è quella di contenere la loro capacità di proselitismo, di interdire la loro eventuale strategia di reclutamento. Il rischio legato a questo potenziale di socializzazione in ambiente carcerario è quindi esplicitamente riconosciuto dall'amministrazione. Il bacino dei potenziali interessati è in prima battuta coincidente con i reclusi di fede islamica (11.029 secondo il ministero di Giustizia)⁷, attributo che si desume con abbondante margine d'errore dalla loro provenienza geografica, o, nella migliore delle ipotesi, dalla loro identificazione come "praticanti" (il numero ufficialmente censito sarebbe di 6.138, tra i quali 148 imam, 81 promotori e 20 convertiti nel corso della detenzione).

La scomposizione per fasi del processo di radicalizzazione (pre-radicalizzazione, identificazione, indottrinamento, manifestazione: cfr. A. Zaccariello, 2016) contribuisce poi a definire le sottocategorie dei soggetti a rischio e ci introduce quindi al campo delle attività di prevenzione specifiche, ovvero alle tecniche attraverso le quali il personale penitenziario dovrebbe riconoscere i sintomi del processo, per intervenire poi attraverso una combinazione (invero indefinita) di azioni contenitive e propositive (de-radicalizzazione).

Le stime recenti derivate da questi criteri diagnostico-conoscitivi evidenziano un numero preciso di soggetti particolarmente esposti a tale rischio. Come si legge sulla Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017 (sezione D.5): "I soggetti attualmente sottoposti a specifico 'monitoraggio' sono complessivamente 165, a cui si aggiungono 76 detenuti 'attenzionati' e 124 'segnalati', per un totale di 365 individui. Attualmente i detenuti ristretti per il reato di terrorismo internazionale, che rientrano nel novero dei monitorati, sono 44".

Questi tre livelli definitivi sono utilizzati dal Nucleo Investigativo Centrale della Polizia Penitenziaria (N.I.C.) in accordo con il Comitato di analisi strategica antiterrorismo (C.A.S.A.) e raggruppano tra i monitorati soggetti con evidenti propensioni al radicalismo (condanne e proselitismo), tra gli attenzionati coloro che “hanno posto in essere più atteggiamenti che fanno presupporre la loro vicinanza alle ideologie jihadista” e tra i segnalati coloro i quali “meritano approfondimento” per la loro relazione con soggetti di cui ai primi due livelli. Vale la pena di approfondire quali siano questi indicatori di pericolosità secondo Zaccariello, che attualmente dirige il N.I.C. ed ha quindi competenze cruciali sul fenomeno in questione: atteggiamenti sfidanti nei confronti dell'autorità, rifiuto di condividere gli spazi con detenuti di altre confessioni, segni di giubilo a fronte di catastrofi naturali o attentati in Occidente, esposizione di simboli e vessilli correlati al Jihad. Una serie di manifestazioni esteriori che potrebbero essere correlate alla “presenza di un indottrinatore” (Zaccariello, 2016, 47) ma anche alla “percezione di essere discriminati dal personale” o “ad un evento internazionale percepito come negativo” (Ivi). Queste forme di espressione possono naturalmente attirare l'attenzione delle agenzie preposte al controllo e perfino innescare procedimenti di espulsione (oltre che di categorizzazione e trasferimento). Assumendo l'obiettivo del contrasto al fenomeno, tuttavia, sono le forme di “radicalizzazione nascosta” (Ivi), quelle compatibili con una strategia eversiva effettivamente insidiosa, a destare maggiore preoccupazione. I sintomi di quest'ultimo processo sono più difficili da riconoscere e insistono propriamente sulla visione ambivalente della pratica religiosa tipica del mondo penitenziario. L'interpretazione dei significati si gioca nella partita equilibrata tra *oppio dei popoli e benzina sul fuoco*.

1. Citiamo a titolo esemplificativo due dichiarazioni di esponenti governativi. Per ciascuna delle affermazioni di chiusura, la domanda “perché?” non trova risposta. Gentiloni (primo ministro): “I percorsi di radicalizzazione si sviluppano soprattutto in alcuni luoghi, nelle carceri e nel web, più che in altri luoghi che abbiamo magari molto seguito negli scorsi anni o decenni. Non c’è un idealtipo uguale per ciascuno dei soggetti che si radicalizzano. Sono situazioni molto diverse. Ma bisogna lavorare sulle carceri e sul web per la prevenzione”. Orlando (ministro di Giustizia, ai tempi del governo Renzi): “Le carceri sono dei luoghi in cui si può strutturare una visione estremista dell’Islam, con capacità di proselitismo”. Orlando (ministro di Giustizia, ai tempi del governo Gentiloni): “Seguiamo con preoccupazione il fenomeno della radicalizzazione, la quale ha come focolaio gli istituti penitenziari”.

2. Ministero della Giustizia

3. Relazione del Ministero sull’amministrazione della Giustizia, anno 2016 (Inaugurazione dell’anno giudiziario 2017), Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria (sezione D.5)

4. Secondo altre fonti non governative, sarebbero invece soltanto 14

5. Il riferimento è alle ricerche prodotte dal International Center for the Study of Radicalisation and Political Violence. Si veda in particolare il seguinte report

6. Come quella, invano perseguita, dalla Commissione di studio sul fenomeno della radicalizzazione e dell’estremismo jihadista

7. Relazione del Ministero sull’amministrazione della Giustizia, anno 2016 (Inaugurazione dell’anno giudiziario 2017), Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria (sezione D.5)

BECKFORD J., JOLY D. E KHOSROKHAVAR F. (2006), Muslims in Prison. Challenge and Change in Britain and France, Palgrave Macmillan Publishers, London

FERRIGNO R. (2008), Nuclei armati proletari: carceri, protesta, lotta armata, La città del sole, Napoli

KHOSROKHAVAR F. (2016), Prisons en France. Violence, radicalisation, déshumanisation : Quand surveillants et détenus parlent, Editions Robert Laffont, Paris

I.C.S.R. (2010), Prisons and Terrorism. Radicalization and De-radicalization in 15 Countries, King’s College, London

QUADRELLI E. (2013), Gabbie metropolitane: modelli disciplinari e strategie di

resistenza, La casa Usher, Lucca

RHAZZALI K. e SCHIAVINATO V. (2016), Islam of the Cell. Sacralization Process and Everyday Life in Prison, in *Etnografia e ricerca qualitativa*, II, 2016, pp. 305-321

TOSINI D. (2008), Terrorismo on-line. Internet e violenza politica nel XXI secolo, in *Equilibri*, II, 2008, pp. 193-206

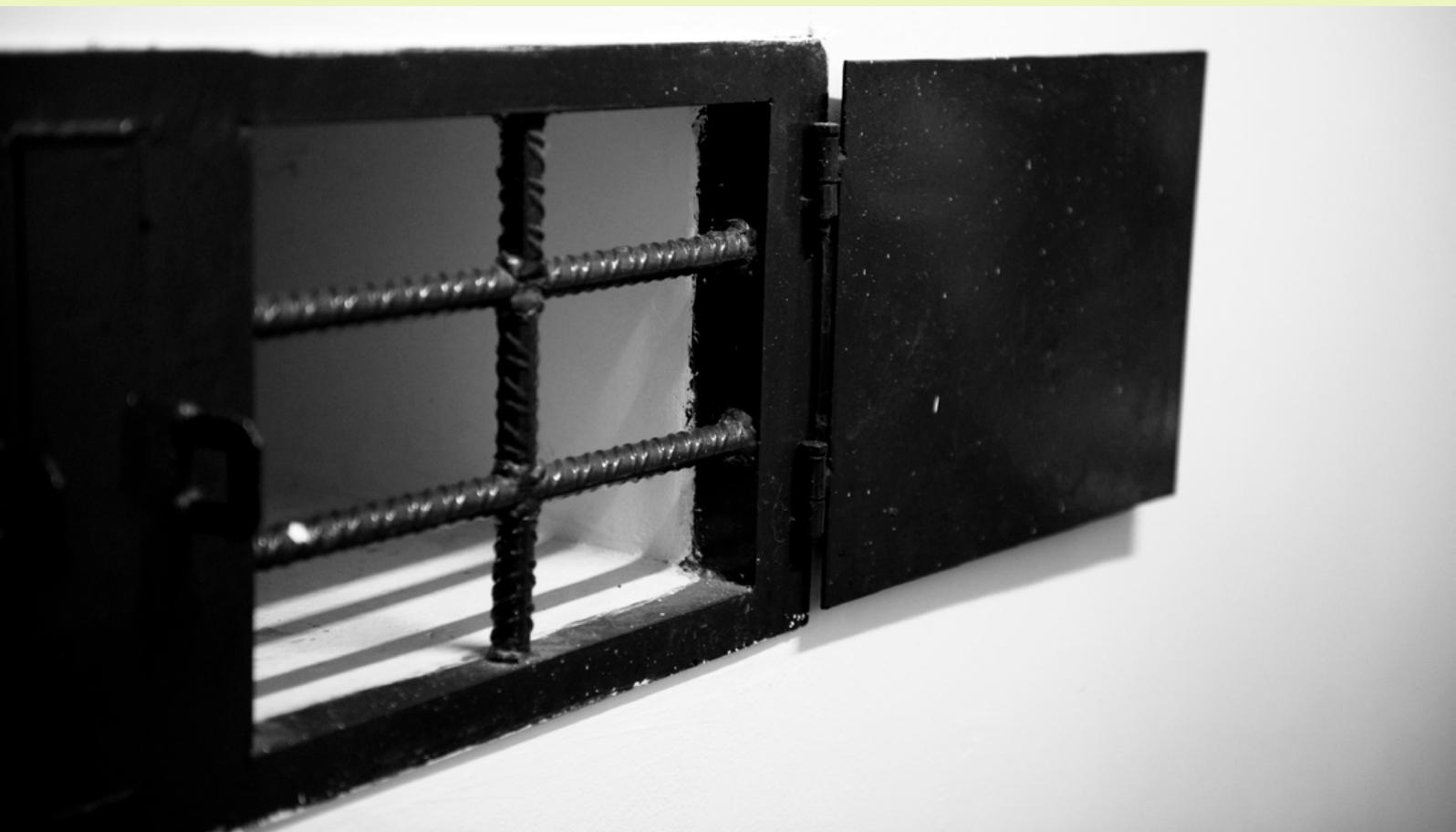
WALKLATE S. e MYTHEN G. (2016), Fractured Lives, Splintered Knowledge: Making Criminological Sense of the January, 2015 Terrorist Attacks in Paris, in *Critical Criminology*, 24, 2016, pp. 333-346

X MALCOLM e HALEY A. (2004), Autobiografia di Malcolm X, BUR, Milano

ZACCARIELLO A. (2016), Il fenomeno della radicalizzazione violenta e del proselitismo in carcere, in *Diritto Penitenziario*, III, 2016, pp. 46-47



ANTIGONE



LE PRIGIONI DEI RADICALIZZATI

Dove vivono i “cattivi”

I racconti delle nostre visite alle sezioni
di Alta Sicurezza 2 di Sassari e Rossano Calabro

Andrea Oleandri e Daniele Pulino

Le problematiche concrete che solleva la questione della *radicalizzazione* dei detenuti di fede musulmana possono essere sviscerate posando lo sguardo sulle realtà di quegli istituti di pena dove sono attualmente reclusi persone condannate o in attesa di giudizio per reati riconducibili al terrorismo internazionale. Non si tratta di guardare solamente al funzionamento delle sezioni di Alta Sicurezza 2 (AS2) – così infatti la legge penitenziaria e le circolari ministeriali classificano i condannati per terrorismo internazionale- , ma di osservare la risposta dell'istituzione penitenziaria nel suo complesso a questa presenza, che deve convivere con la possibilità dell'esercizio di tutto quell'insieme di diritti dei detenuti che non svaniscono con la detenzione, compreso il diritto di culto.

il sistema di risposta sociale si fonda sulla creazione di spazi di reclusione separati

Da questa prospettiva, i casi degli istituti di Rossano Calabro e Sassari sono emblematici delle difficoltà attuali in cui versa un sistema di risposta sociale che si fonda sulla creazione di spazi di reclusione separati in cui vengono concentrate le persone che hanno commesso (o sono accusate di aver commesso) determinate tipologie di reato.

La Casa di Reclusione di Rossano è stata aperta nei primi anni Duemila, fin da subito ha avuto la compresenza di circuiti di media e alta sicurezza. Secondo i dati diffusi dal Ministero della Giustizia, al 31 dicembre del 2016 i detenuti presenti nell'istituto erano 224 su una capienza regolamentare di 215 posti. A differenza di diverse carceri del Sud Italia, il numero di stranieri non è particolarmente elevato: 63 uomini, ovvero poco più di un quarto sul totale dei detenuti, con una quota consistente di cittadini marocchini.

60% Detenuti nei circuiti di Alta Sicurezza (AS2 e AS3)

L'ultima visita di Antigone nell'agosto dell'anno scorso indicava una presenza di circa il 60% dei detenuti nei circuiti di Alta Sicurezza (AS2 e AS3). Nel corso dell'ultimo quinquennio, il circuito di Alta sicurezza di Rossano ha visto, con momenti alterni, una concentrazione di persone condannate o imputate per fatti connessi al terrorismo di matrice islamica, che vengono detenuti in spazi separati dagli altri carcerati, dove ognuno occupa una cella singola, anche se sono previsti momenti di socialità comuni.

Da notare come questa presenza abbia comportato la scelta di affidare all'esercito il presidio del perimetro dell'istituto.

mancano operatorie mediatori che conoscano l'arabo

Tuttavia, a questa sicurezza formale del perimetro non corrisponde né la presenza di operatori che parlino o leggano la lingua araba né la presenza di ministri di culto musulmani. Negli ultimi tempi il numero di persone nell'AS2 si è ridotto per via di trasferimenti verso altri carceri. Secondo i dati disponibili, nella sezione ci sarebbero attualmente 9 detenuti, dei quali solo 1 con pena definitiva, mentre gli altri ancora in attesa di un primo giudizio (5) o dell'appello (3).

Se dalla Calabria ci spostiamo alla Sardegna troviamo una situazione per certi versi speculare. La Casa Circondariale di Sassari si trova a Bancali, piccola frazione a qualche chilometro dalla città. La struttura è stata aperta nel luglio del 2013, in sostituzione della vecchia e cadente struttura di San Sebastiano, collocata nel cuore della città. Più che una sostituzione si tratta vera e propria modifica strutturale e funzionale.

90 Posti destinati ai detenuti in regime di 41bis

La nuova struttura, molto più grande — 455 posti a fronte dei 190 del vecchio carcere — e con una sezione di 90 posti destinata ad accogliere i detenuti in regime di 41bis, che rapidamente è andata in saturazione. Secondo i dati del Ministero della Giustizia, al 31 dicembre 2016 erano presenti nell'Istituto 430 detenuti, di cui 134 erano stranieri, ovvero il 31% del totale. A questo dato, tutt'altro che marginale, legato alle ben note difficoltà di accesso alle misure alternative alla detenzione che colpiscono la popolazione straniera, non corrisponde la presenza di operatori con competenze linguistiche o di mediazione culturale sia tra i dipendenti dell'amministrazione sia tra i soggetti della società civile che intervengono nell'istituto. Mancanza che, come ci raccontano alcune voci all'interno dell'istituto, in alcuni casi viene supplita dall'intermediazione di altri detenuti che fungono da traduttori per chi non è in grado di parlare in Italiano. Inoltre, sulla base delle attività dei dati raccolti come Osservatorio di Antigone, possiamo sostenere che i detenuti stranieri provengono prevalentemente da Albania, Marocco, Romania e Tunisia. Poco meno di un detenuto ogni tre non ha la cittadinanza italiana e professa una religione diversa da quella cattolica. Quelli di fede musulmana, pertanto, sono una quota importante. La presa

d'atto di questa situazione ha portato la direzione a concedere un luogo dove svolgere la preghiera del venerdì.

le attività di preghiera vengono guidate da un detenuto più esperto

Questo spazio è stato individuato, anche in ragione della scarsità di aree destinate alle attività comuni, in un disimpegno situato di fronte alla cappella del carcere. Qui le attività di preghiera vengono guidate da un detenuto più esperto. Nonostante la mancanza di una formazione specifica degli operatori di polizia penitenziaria, nell'Istituto vengono applicate misure di osservazione dei cosiddetti "indicatori sulla radicalizzazione" predisposte dal DAP¹, ovvero si presta particolare attenzione a cambiamenti fisici (modi di vestire, crescita della barba ...) o comportamentali (intensificazione della preghiera, manifestazioni di ostilità o esultanza dopo attentati...)

Nel 2015 questa situazione di sfondo fa da cornice all'arrivo di un gruppo di uomini pakistani che risiedevano nella vicina città di Olbia, accusati di essere affiliati ad *Al Qaeda*, e di aver collaborato all'organizzazione di un attentato in Pakistan. Dopo una breve permanenza a Rossano, le persone coinvolte in questa inchiesta vengono trasferite a Bancali, sede del tribunale competente. Anche le udienze del processo si svolgono all'interno del carcere. Inoltre, a partire da quel momento vengono trasferiti anche altri detenuti "radicalizzati" e viene istituita una sezione "AS2". Alla fine del 2016, questa sezione di AS2 ospitava 18 detenuti.

Gli istituti di Rossano Calabro e Sassari appaiono accomunati da un elemento. In entrambi i casi appare tutta da percorrere la ricerca di guide religiose islamiche che intervengano nell'istituto in convenzione con l'amministrazione. Questa strada potrebbe consentire l'avvio di processi di de-radicalizzazione. Alcune carceri italiane vanno in questa direzione, sia volontariamente, per decisione della direzione, che ufficialmente attraverso un protocollo d'intesa tra il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e l'UCOII, l'Unione delle Comunità Islamiche in Italia. I due casi interrogano la capacità reale di produrre sicurezza che viene attribuita a questi spazi di isolamento interni agli istituti, peraltro già criticata da alcuni studi², e suggerisce l'opportunità di ricercare soluzioni che portino un miglioramento complessivo della qualità della vita detentiva, che eviti la "vittimizzazione" delle persone recluse.

1. DAP *La radicalizzazione del terrorismo islamico Elementi per uno studio del fenomeno di proselitismo in carcere*, "Quaderni ISSP" n. 9, giugno 2012
2. Tra i vari studi di critica a questo tipo di approccio è possibile vedere Jones, Clarke R., *Are Prison Really Schools For Terrorism? Challenging The Rethoric On Prison Radicalization* in «Punishment & Society-International Journal of Penology», vol. 16, 2014, pp. 74-103



ANTIGONE



SENZA OPG

La fine di una storia e il futuro incerto

La fotografia delle R.E.M.S,
le “liste d’attesa” e i nodi da risolvere

Michele Miravalle

Con il trasferimento degli ultimi due internati dall'Ospedale Psichiatrico Giudiziario di Barcellona Pozzo di Gotto nei primi giorni di maggio del 2017, si conclude la secolare storia dei manicomi criminali in Italia (poi manicomi giudiziari, poi, dal 1975, O.P.G.).

Sono trascorsi 141 anni da quando ad Aversa, nella casa penale per invalidi ospitata nel convento cinquecentesco di San Francesco da Paola, nasce la prima “sezione per maniaci”, che poteva ospitare fino a 19 persone. Vi erano rinchiusi i “delinquenti impazziti, che rappresentano scene di terrore e che portano scompiglio”, così li descriveva Filippo Saporito, psichiatra e storico direttore del manicomio di Aversa. Erano *pazzi e criminali* allo stesso tempo, troppo *pazzi* per stare in un carcere, troppo *criminali* per un manicomio civile. Erano (e sono?) la rappresentazione dello stigma (anzi del doppio stigma, quello del deviante e quello del malato di mente) che spaventava (e spaventa?) la società *perbene*. Da isolare e neutralizzare, per scongiurare contaminazioni (Foucault, 1963). Ecco l'essenza della logica manicomiale su cui si è basato il governo della follia dal XIX secolo^I ad oggi.

le principali tappe della storia degli O.P.G.

1877 Nasce ad Aversa la prima “sezione per maniaci” nella casa penale per invalidi

1904 Il governo Giolitti approva la prima legge sui manicomi

1923-1925 Dopo Aversa, Montelupo Fiorentino e Reggio Emilia, vengono aperti i manicomi criminali a Napoli, nel quartiere Avvocata di Napoli e a Barcellona Pozzo di Gotto (Messina)

1930 Entra in vigore il codice Rocco, nuovo codice penale che istituisce il “doppio binario”: accanto alle pene per gli imputabili, sono previste le misure di sicurezza (tra cui il manicomio giudiziario) per i non imputabili socialmente pericolosi

1974 Dopo anni di assordanti silenzio, ritorna l'attenzione dell'opinione pubblica quando nel manicomio giudiziario di Napoli, muore bruciata viva Antonia Bernardini, mentre è coercita nel letto di contenzione.

1975 Si approva il nuovo Ordinamento penitenziario (l. 354/1975), i manicomi giudiziari si trasformano in Ospedali Psichiatrici Giudiziari. Cambia il nome, non le pratiche.

1978 Si approva la legge 180 (la “legge Basaglia”). Inizia la dismissione dei manicomi civili. Nascono i Servizi di salute mentale territoriali. La riforma non si occupa degli O.P.G.

2003 La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 253/2003, apre alla possibilità di applicare misure meno restrittive (libertà vigilate) invece dell’O.P.G. 2008-2010 La riforma della sanità penitenziaria “regionalizza” gli O.P.G. Ora la competenza è delle Asl e non del Ministero della Giustizia.

2012 La Commissione d’inchiesta del Senato ispeziona a sorpresa gli O.P.G. Il presidente Napolitano, dopo aver visionato le immagini, parlerà di “estremo orrore” 2014 Si approva la legge 81. Chiudono gli O.P.G., vengono istituite le R.E.M.S

2017 A maggio, gli ultimi due internati escono dall’O.P.G. di Barcellona Pozzo di Gotto

È dunque questo il primo rapporto di Antigone “senza O.P.G.”. Un traguardo difficile e precario, che Antigone ha perseguito con passo lento, ma inesorabile, condividendo la campagna di StopOPG² con sindacati, associazioni e operatori convinti che i tempi fossero maturi per espugnare quelle fortezze vecchie di 141 anni.

Quella legge, approvata dal parlamento sulla scorta dell’indignazione pubblica provocata dalle immagini registrate all’interno dei vecchi O.P.G. dalla commissione d’inchiesta³ presieduta dal senatore Ignazio Marino⁴, fissa alcuni importanti punti fermi.

Oggi, trascorsi tre anni dall’approvazione di quel provvedimento e raggiunto il principale obiettivo (la chiusura degli O.P.G.) i tempi sono maturi per alcune riflessioni e per capire se la volontà del legislatore ha prodotto quei necessari cambiamenti sociali e culturali, senza i quali la legge rimane mera enunciazione.

In generale occorre prendere atto di una rinnovata attenzione alla questione dei pazienti psichiatrici autori di reato e soprattutto di una maggior trasparenza. Grazie infatti al tenace lavoro di Franco Corleone, Commissario unico del Governo sul superamento degli O.P.G., possiamo oggi avere un quadro nazionale aggiornato dell’applicazione della legge 81/2014 e conoscere il profilo delle persone sottoposte a misura di sicurezza detentiva. Possiamo finalmente intuire dove magistrati, operatori della salute mentale e amministratori pubblici stanno dirigendo il timone. Prima, fatta eccezione per l’unica ricerca effettuata sulla totalità della popolazione internata,

condotta da Vittorino Andreoli nel 2003 (Andreoli, 2003), l'O.P.G. e i suoi abitanti erano tenuti in un spazio recondito e inviolabile, dove nulla veniva chiesto e nulla veniva risposto.

Il codice Rocco, entrato in vigore nel 1930 ha dato cittadinanza giuridica al “sistema del doppio” binario, che prevede, accanto alle pene per le persone imputabili, una serie di misure di sicurezza (tra cui il ricovero in O.P.G.) per i soggetti “non imputabili” (o semi imputabili) poiché incapaci di intendere e volere al momento della commissione del reato, ma “socialmente pericolosi”. Su questi due presupposti (la non imputabilità per vizio di mente e la pericolosità sociale) hanno potuto vivere e prosperare gli O.P.G.

Nei decenni si sono susseguite le critiche, soprattutto contro l'oscura definizione di pericolosità sociale che è *antistorica*, poiché continua a promulgare l'equazione tra malattia mentale e pericolosità e *antigiuridica*, poiché presenta tutti i vizi di un giudizio prognostico e incerto, con le stesse garanzie di un “tiro a dadi” (Dessenker, 2004).

Non sono mancate le proposte alternative di superamento (o, per lo meno, di modifica) del sistema del doppio binario (tutte le commissioni di riforma del codice penale succedutesi negli ultimi anni, avevano proposte modifiche, a cominciare dalla più convincente e completa, quella della Commissione Grosso che aveva proposto la sostituzione della “pericolosità sociale” con il “bisogno di cura”, mettendo dunque al centro le esigenze terapeutiche del paziente).

Eppure il codice penale non si cambia, nonostante i tempi siano ormai maturi. I due pilastri portanti restano lì e continuano a costituire le fondamenta del nostro ordinamento. E dunque bisogna contare sulla portata innovatrice della giurisprudenza (che negli anni ha saputo far cadere alcuni steccati importanti, come quello sulla durata minima delle misure di sicurezza o la possibilità di accedere anche a misure non detentive quali la libertà vigilata) o sulla volontà del legislatore, che, come nel caso della l.81/2014 modifica (senza stravolgere) il sistema del doppio binario.

Si è comunque deciso che l'ambiguità degli O.P.G., un po' ospedali e dunque luoghi di cura, un po' carceri e quindi luoghi di espiazione di una pena, andava risolta. Non erano bastate le fonti secondarie (il DPCM 1 Aprile 2008), ci ha dovuto pensare una legge, facendo comparire nel lessico dell'esecuzione penale, un nuovo acronimo: R.E.M.S, Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza.

Si è voluto idealmente porsi nel solco della legge Basaglia (l.180/1978) che aveva sancito la chiusura dei manicomi civili, valorizzando il ruolo dei servizi territoriali e delle “strutture intermedie”, dove non governasse la logica della segregazione manicomiale e dove la malattia mentale fosse “curata” anzitutto come malattia sociale.

Quella legge si “dimenticò” degli O.P.G., perché allora erano ancora amministrati dal ministero della Giustizia in quanto di strutture penitenziarie. La legge 81/2014 ha voluto recuperare quel ritardo affermando un principio tanto semplice quanto rivoluzionario: la residualità della misura di sicurezza detentiva.

le r.e.m.s devono essere l'extrema ratio, se le altre soluzioni meno restrittive sono inadeguate

Le R.E.M.S insomma devono diventare l'extrema ratio solo ed esclusivamente per quei pazienti per cui ogni altra soluzione meno restrittiva (la libertà vigilata in una comunità protetta o al domicilio, l'affidamento ai servizi di salute mentale del territorio...) sia inadeguata e, in più, per il tempo strettamente necessario.

Devono nascere quindi strutture più piccole degli O.P.G., con al massimo 20 posti, territorialmente diffuse sul territorio (per agevolare i programmi di reinserimento) e gestite esclusivamente da personale sanitario (l'eventuale presenza di forze di polizia è limitata alla vigilanza perimetrale).

Ogni persona deve seguire un Programma Terapeutico Individuale, che “riempia di senso” il suo tempo da trascorrere in R.E.M.S. e deve essere seguita dai servizi di salute mentale competenti. Ovviamente ogni modifica della misura di sicurezza resta in capo al magistrato, che mantiene dunque il “governo” della misura di sicurezza.

Secondo i dati diffusi dal Commissario del governo nella sua ultima relazione (del febbraio 2017) le presenze in R.E.M.S. sono effettivamente calate rispetto agli “anni bui” in cui le persone venivano inviate a sovraffollare gli O.P.G.

Gli internati (questa è l'orrenda definizione con cui il codice continua a definire le persone in misura di sicurezza detentiva) oggi sono meno della metà del 2010 (quando si superò il tetto delle 1.500 presenze, come negli anni Settanta, quando i manicomi civili erano ancora in funzione). Certamente dunque si rileva l'attivismo degli

operatori nel costruire percorsi che facilitino l'uscita dalle R.E.M.S e diano piena attuazione al principio di extrema ratio.

Se tuttavia analizziamo i dati delle presenze, suddividendoli per posizione giuridica, scopriamo alcune storture nell'applicazione della legge 81.

215 i ricoverati in misura di sicurezza provvisoria

Anzitutto si rileva che i ricoverati in misura di sicurezza provvisoria (il corrispettivo della custodia cautelare in carcere) e dunque coloro che ancora attendono la risoluzione definitiva della loro vicenda processuale sono 215, pari al 36% del totale. Un dato lievemente superiore alle custodie cautelari in carcere che costituiscono il 34,6% della popolazione detenuta (ben al di sopra della media europea, ferma al 22%).

Soprattutto scopriamo che 290 persone (206 provvisori e 84 definitivi)⁶ si trovano “in lista d'attesa” e attendono che si liberi un posto in R.E.M.S e che il loro ordine di ricovero emesso dal magistrato venga così eseguito.

Si tratta del 48,65% del totale dei presenti, come a dire che ogni due internati ce n'è uno in attesa.

In molti, soprattutto tra i magistrati, hanno rilasciato dichiarazioni indignate, i media hanno evocato le paurose figure dei “pericolosi in libertà”. Per alcuni è la dimostrazione che i posti in R.E.M.S non bastano e che dunque occorre costruirne di nuovi. Insomma, la risposta scontata sarebbe, ancora una volta, l'istituzionalizzazione.

Di quei numeri vogliamo invece dare una spiegazione alternativa, tentando di evitare le tentazioni securitarie.

Quei numeri dimostrano che:

psichiatri e dirigenti sanitari si sono rifiutati di “sovraffollare” le strutture

a) siamo di fronte ad un atto di resistenza coraggioso e inedito da parte del personale sanitario che amministra le R.E.M.S: gli psichiatri e i dirigenti sanitari si sono infatti rifiutati di “sovraffollare” le strutture, consapevoli degli innumerevoli rischi che questo avrebbe comportato. Consapevoli che, con le R.E.M.S sovraffollate il diritto di cura e

la dignità della persona sarebbero state messe in seria discussione. Probabilmente nessun direttore di istituto penitenziario ha mai pensato di evitare di applicare un ordine di custodia in carcere. Nessun dirigente penitenziario ha mai pensato che la capienza di un istituto potesse essere un ostacolo o un limite. È sempre stata considerata un mero dato statistico. Nelle R.E.M.S non è successo. Chissà per quanto potrà ancora durare questa resistenza? Chissà chi avrà la meglio in questo braccio di ferro tra potere medico e potere giudiziario?

b) il principio di extrema ratio fatica ad essere interiorizzato. Perché 290 persone che sono state considerate così “pericolose” da non avere altre soluzioni se non la misura segregante della R.E.M.S riescono invece a restare “in lista d’attesa” senza macchiarsi di efferati delitti, senza trasformarsi in “mostri”? Siamo certi che si tratti di “pericolosi in libertà” e non di persone verso le quali è stata presa una decisione (il ricovero in R.E.M.S) troppo affrettata o inadeguata, vittime insomma di un “eccesso di prudenza”? Si pone dunque il tema dell’accertamento della pericolosità, del ruolo dei periti e della capacità di chi deve giudicare di relazionarsi con gli operatori del territorio per trovare davvero la soluzione migliore. Tema sul quale occorrerà intervenire se si vuole evitare di sconfessare la legge e mettere in difficoltà l’intero sistema.

30 le R.E.M.S funzionanti ad oggi

Alcune regioni sono state più efficienti di altre nell’applicazione della legge, altre ancora (Veneto, Piemonte, Abruzzo, Toscana, Puglia, Calabria) hanno necessitato la nomina di un Commissario del governo perché inadempienti. Altre, come il Friuli Venezia Giulia, terra di Basaglia e di manicomi liberati, hanno fatto scelte coraggiose scegliendo di non costruire nuove strutture, ma di destinare i fondi ai servizi di salute mentale.

In definitiva oggi il quadro pare completo, ma le differenze tra R.E.M.S continuano ad essere troppe e a mettere a rischio il principio dell’uguaglianza di trattamento. Le differenze principali riguardano: le strutture e i sistemi di sicurezza (ad esempio, la presenza di guardie di vigilanza privata, che possono accedere alle camere di ricovero o di sistemi di videosorveglianza è un tema non banale che non può essere considerato una mera scelta organizzativa); i diritti delle persone ricoverate, come quelli di tutte le persone private della libertà, non possono essere derogati o compressi (ancora troppe le differenze in tema di rapporti con i familiari, possibilità di comunicare con l’esterno, possibilità di accedere a attività trattamentali, diritto ad essere sottoposti a procedimenti disciplinari “formalizzati”); l’uso della contenzione, che in alcune

strutture è pratica quotidiana e in altre viene rifiutato, il numero di dimissioni, che, come si vede dal grafico è piuttosto variabile e dimostra quanto la progressività del trattamento terapeutico sia sentita come obiettivo da perseguire per gli operatori.

Questi sono alcuni dei punti su cui dovrebbe intervenire un regolamento comune, che non potrà essere la fotocopia di quello previsto per gli istituti penitenziari, ma che dovrà marcare la differenza tra le strutture penitenziarie e quelle sanitarie, come le R.E.M.S.

La legge 81/2014 ha creato dunque un equilibrio instabile, un sistema fragile, da migliorare nella consapevolezza di affrontare questioni complesse, che richiedono l'impegno di molti. Il clima sociale, alla perenne ricerca del "nemico", non aiuta certo a promulgare soluzioni garantiste.

Il legislatore, dal canto suo, sembra voler far vacillare questo equilibrio, rischiando di vanificare ogni sforzo fatto fino ad ora.

Il Senato infatti, nel corso della discussione sul disegno di legge delega al Governo riguardante "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario" ha approvato un emendamento (ora in discussione alla Camera) che prevede la possibilità di aprire le porte delle R.E.M.S a tutti quei soggetti provenienti dal circuito penitenziario che presentano problematiche psichiatriche⁷ che non possono essere adeguatamente gestite all'interno delle articolazioni per la salute mentale.

Certamente infatti uno dei punti deboli della riforma è la tutela della salute mentale all'interno degli istituti penitenziari. Dagli inizi degli anni Duemila sono stati istituiti particolari reparti, denominati appunto "articolazioni per la salute mentale" che dovrebbero garantire la cura di chi soffre di patologie psichiatriche. Dovrebbero impiegare personale specializzato, avere spazi e strumenti adeguati, tutelare davvero la salute dei pazienti-detenuti. Ma il condizionale è l'unico tempo verbale utilizzabile. Dalle attività del nostro Osservatorio risulta che molti di questi reparti sono inadeguati e al di sotto degli standard di cura garantiti alla popolazione libera.

Ad oggi le articolazioni aperte in Italia sono 34 e possono ospitare 200 persone. Il rapporto tra carcere e ospedali psichiatrici è da sempre problematico: fino a quando gli O.P.G erano funzionanti venivano utilizzati dall'amministrazione penitenziaria

come “istituzioni di scarico”, in cui trasferire i casi più problematici. Da quando è stata approvata la riforma, questo “passaggio” non è più possibile.

Ora, il nuovo testo legislativo in discussione in Parlamento vorrebbe tornare indietro. Si tornerebbe così a R.E.M.S che assomigliano troppo da vicino ai superati O.P.G., strutture che dovrebbero tornare ad impiegare personale di sicurezza, perdendo dunque la loro connotazione sanitaria e, in definitiva, tornare ad assomigliare nelle forme e nelle pratiche a istituti penitenziari.

Invece di richiamare alle proprie responsabilità le Aziende sanitarie locali affinché si occupino davvero della salute mentale in carcere, come prescritto dalla legge, si preferisce cercare di “scaricare” su altri il problema, pur di mandarlo altrove. Lontano.

In fondo, la storia dei pazienti psichiatrici autori di reato è una storia di altrove, distacchi e di lontananza. Ma dovremmo forse arrenderci all’ineluttabile?

1. I primi due esempi di manicomio "moderno" sono riconducibili alla "fattoria" della Society of Friends (i quaccheri) a York, fondata dal pastore Tuke (Tuke, 1813) e dall'Hospice di Bicentre, nei sobborghi parigini, diretto da Philippe Pinel (Pinel, 1836)
2. www.stopopg.it www.stopopg.it
3. [Qui il testo completo della relazione al Parlamento](#)
4. Da quelle immagini è nato un film documentario, "Lo Stato della follia" con regia di Francesco Cordio [qui il trailer](#)
5. Il dato relativo al 2016 tiene conto soltanto dei ricoverati in O.P.G. Le persone già ospitate in R.E.M.S al 31 dicembre erano invece 603
6. Questo il dato secondo il Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria, sono invece 235 secondo i dati diffusi dal Commissario del governo - una discrepanza che andrebbe approfondita
7. Giuridicamente parlando vi rientrano: i detenuti ex art 148 c.p. (infermità psichica sopravvenuta), i detenuti in "osservazione psichiatrica" (ex art. 112 DPR 230/2000), i minorati psichici (art. 65 ord.pen.), i seminfermi di mente (condannati a pena diminuita per vizio parziale di mente, ex art. 111 DPR 230/2000)

ANDREOLI V. (2003), Anatomia degli ospedali psichiatrici giudiziari italiani, Roma: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio studi e ricerche

DESSENKER A. (2004), Gefährlichkeit und verhältnismässigkeit. Eine Untersuchung zum Massregelrecht, Berlino: Duncker and Humblot

FOUCAULT M. (1963), Storia della follia nell'età classica, Milano: Rizzoli

MIRAVALLE M. (2015), Roba da matti. Il difficile superamento degli ospedali Psichiatrici Giudiziari, Torino: Ega

PELLISSERO M. (2014), 'Ospedali psichiatrici giudiziari in proroga e prove maldestre di riforma della disciplina delle misure di sicurezza', in Diritto Penale, volume 8, pp 917-935

PINEL P. (1801), Traite medico-philosophique sur l'alienation mentale, Paris: Brosson Libraire

TUKE S. (1813), *Description of the Retreat, an Institution near York for Insane Persons of the Society of Friends*, Philadelphia: Peirce Isaac Publisher



AUTOLESIONISMO E SUICIDI

“Non devono morire”

Meno suicidi, ma più autolesionismo soprattutto
tra la popolazione detenuta straniera

Giovanni Torrente

È chiaro che l'autolesionismo e i suicidi costituiscano due fra gli argomenti più delicati di cui trattare nel discorso sul carcere. Il suicidio di una persona privata della libertà, in particolare, costituisce, da un lato, il fallimento più evidente del ruolo punitivo dello Stato. Là dove l'autorità statale nell'esercitare il proprio monopolio nell'uso della forza non è in grado di impedire che tale utilizzo della violenza legittima si concili con l'esigenza di salvaguardare il corpo, la salute del reo, ecco che tale utilizzo della forza subisce una profonda delegittimazione. Uno Stato che nel punire non impedisce la morte del condannato perde infatti parte delle funzioni che ne giustificano la potestà punitiva (Ferrajoli, 2007). Dall'altro lato, la morte della persona detenuta rispecchia, nella sua cruda materialità, un tratto "tipico" della carcerazione, là dove, ancora una volta, si conferma assai lontana dall'ideale della pena immateriale che agisce sullo spirito, così come teorizzata dai filosofi illuministi. Non a caso i suicidi di persone detenute provocano scalpore e indignazione. Le storie raccolte da associazioni, volontari, avvocati, familiari o altri soggetti vicini a persone che si sono tolte la vita in carcere mostrano come spesso il suicidio sia il portato ultimo di vicende personali drammatiche che trovano nel momento della carcerazione il crollo definitivo (per una narrazione completa di tali vicende, cfr. Miravalle e Torrente, 2016).

il suicidio di una persona privata della libertà costituisce il fallimento più evidente del ruolo punitivo dello stato

Da qui emerge l'inadeguatezza del carcere ad affrontare il disagio delle persone che sono collocate al suo interno. Anzi, lo shock da carcerazione si conferma come un'esperienza, alle volte, letale per soggetti fragili, non in grado di adottare efficaci strategie di adattamento di fronte alla drammaticità della situazione che si trovano ad affrontare. La ricostruzione di tali vicende sarebbe di per sé sufficiente a coprire un intero rapporto sulle condizioni detentive, senza ulteriore necessità di dimostrare la spietatezza di alcune pratiche penitenziarie (cfr. i dossier sul tema di Ristretti Orizzonti e Calderone e Manconi, 2011). In questa sede si è tuttavia ritenuto di soffermarsi su un altro aspetto. Ci si è infatti voluti concentrare sui dati quantitativi del fenomeno per meglio comprenderne, oltre che la dimensione, la portata rispetto a quanto accade in altri paesi europei.

Ecco quindi che nella prima parte di questo intervento, mi soffermerò direttamente sul fenomeno dei suicidi in carcere mentre, nella seconda, affronterò il tema dei suicidi tentati e più in generale dell'autolesionismo in prigione per concludere, nella

terza con alcune riflessioni sul rapporto fra suicidi, nazionalità e posizione giuridica delle persone coinvolte.

Un primo dato evidente su cui soffermarsi nel trattare il tema dei suicidi nelle carceri italiane è il fatto che il fenomeno, fortunatamente, è in diminuzione. Se per tutti gli anni 2000 i casi di suicidio hanno costantemente superato la cifra dei cinquanta ogni anno, in questi ultimi anni vediamo una diminuzione significativa che si accentua nell'ultimo triennio.

Il dato, naturalmente, assume una significativa valenza statistica se raffrontato con il totale della popolazione detenuta. Se calcoliamo infatti il tasso di suicidi ogni 10.000 detenuti mediamente presenti ecco che appare una linea con notevoli oscillazioni da un anno all'altro, ma con, a partire dai primi anni 2000, una costante tendenza alla diminuzione. Si tratta quindi di un dato positivo che trova spiegazione in diversi fattori. Da un lato, è sicuramente aumentata l'attenzione da parte dell'Amministrazione Penitenziaria. Anche grazie alla pressione realizzata dai soggetti esterni al carcere, l'amministrazione si è impegnata in questi ultimi anni, sia attraverso circolari interne¹, sia producendo studi e analisi sul tema², con l'obiettivo di contrastare il fenomeno. Dall'altro lato, la significativa diminuzione dell'incidenza dei casi negli ultimi 4 anni può essere associata al processo di miglioramento delle condizioni detentive che ha seguito la nota sentenza Torregiani. In letteratura (Manconi e Torrente, 2015), è stata infatti dimostrata una relazione fra l'andamento dei casi di suicidio e il clima penitenziario. Non a caso, infatti, nelle fasi di più aspra criminalizzazione della marginalità urbana rileviamo all'interno delle carceri tassi di suicidio più elevati, mentre si ha una diminuzione del fenomeno nei momenti di apertura verso l'esterno e di de-carcerizzazione.

Tale tendenziale diminuzione del fenomeno deve quindi suggerirci una sua progressiva riduzione, sino a farlo diventare un evento eccezionale? Chiaramente no.

Anzi, esso rimane, nella sua dimensione quantitativa, grave. Da un lato, occorre infatti ricordare come dai dati diffusi qualche anno fa (2012) dall'Organizzazione Mondiale della Sanità emergeva come l'Italia sia il paese europeo con la maggiore distanza fra l'incidenza del suicidio fra le persone libere rispetto a quelle incarcerate.

Come noto, il nostro è uno dei paesi al mondo con i più bassi tassi di suicidio.

Parallelamente, tuttavia, tali tassi aumentano vertiginosamente, sino a diventare fra i più alti a livello europeo, fra le persone private della libertà personale. Una distanza, chiaramente, che pone dei gravi interrogativi, sia sulla qualità delle nostre prigioni, sia

sull'efficacia dei programmi di prevenzione adottati.

**il nostro è uno dei paesi al mondo con i più bassi tassi di suicidio
tra la popolazione libera**

Dall'altro lato, occorre ricordare come il suicidio rimanga fra le principali cause di morte della popolazione detenuta. Se confrontiamo l'andamento dei suicidi con quello delle morti naturali emergono almeno due aspetti degni di nota. Da un lato, i suicidi, negli ultimi 30 anni, costituiscono costantemente almeno un terzo del totale dei morti nelle carceri italiane. Questo vuol dire che ogni 3 persone che perdono la vita nei nostri penitenziari, almeno 1 – ma spesso di più – muore per suicidio. Dall'altro lato, è impressionante come le linee che rappresentano rispettivamente i casi di suicidio e le morti naturali proseguano nel tempo in maniera parallela, quasi come se il suicidio fosse un dato strutturale della morte nelle nostre carceri.

Se, pur con tutti i distinguo di cui si è detto, il fenomeno del suicidio in carcere sembra mostrare un rallentamento, ciò non deve essere attribuito ad una diminuzione generale della violenza auto-inflitta all'interno delle mura della prigione. I dati a nostra disposizione mostrano infatti un andamento esattamente opposto per quanto riguarda i tentativi di suicidio e, in generale, l'autolesionismo.

Si tratta di dati, occorre premetterlo, che debbono essere letti da una prospettiva critica. È evidente infatti come il dato finale sui tentativi di suicidio e sull'autolesionismo in carcere sia profondamente condizionato dai criteri di classificazione adottati nell'interpretazione dei fatti. È noto infatti come tali criteri mutino nel tempo e nei luoghi. In alcuni momenti e in alcuni istituti, un certo tipo di "taglio" è interpretato come un tentativo di suicidio, in altri "semplicemente" come un gesto autolesionistico. Si tratta quindi di pratiche nella raccolta e classificazione dei dati che inevitabilmente influiscono sulla cifra numerica complessiva e che impongono al commentatore di adottare molta prudenza nella loro interpretazione. Cionondimeno, trattandosi di dati di flusso oltre che ventennali, non ci si può esimere da un tentativo di commento. Per quanto riguarda i tentativi di suicidio, abbiamo tre momenti di maggiore gravità del fenomeno: il primo, è alla fine degli anni 90'; il secondo è nel 2012, quando giunge la sentenza Torreggiani; il terzo è oggi. Questa recrudescenza del fenomeno ci suggerisce che la prevenzione del suicidio nelle carceri italiane stia funzionando meglio soprattutto se inteso come intervento immediato nel momento in cui si materializza un tentativo. Quindi, l'intervento materiale degli

agenti preposti al controllo piuttosto che un miglioramento generale del benessere all'interno delle strutture.

Ancor più rilevante il dato sull'incidenza dell'autolesionismo. I casi nelle carceri italiane aumentano vertiginosamente a partire dal 2007. Ciò che appare significativo è che tale aumento non si arresta negli anni in cui l'Italia vede diminuire il numero di detenuti. Anzi, proprio nell'ultimo biennio abbiamo un nuovo aumento, raggiungendo un numero di casi di autolesionismo, che quasi raggiunge le 9000 unità, sconosciuto in tutta la storia repubblicana.

8.586 Casi di autolesionismo nel 2016

Di conseguenza, proprio negli ultimi sei anni aumenta il tasso di autolesionismo ogni 10.000 detenuti mediamente presenti, anch'esso in misura prima sconosciuta. Al netto delle riserve sulle procedure di raccolta statistica, si tratta di un dato che rispecchia il mutamento delle relazioni nelle prigioni italiane. A fronte di una popolazione detenuta sempre più composta da soggetti fragili, fortemente marginali, scompare – pressoché del tutto – la rivendicazione dei diritti. Al suo posto, prende forma lo strumento del corpo ferito come modalità di richiesta di attenzione, di supporto. Si tratta di un mutamento nella comunicazione fra custode e custodito di cui sono consapevoli gli operatori e di cui hanno dato testimonianza le (poche) ricerche qualitative condotte negli ultimi anni nelle carceri italiane³. Nel nostro caso, tali pratiche le ritroviamo in un dato numerico che costituisce, in ultima analisi, la punta dell'iceberg della marginalità trasferita in carcere e degli strumenti a sua disposizione per reclamare attenzione.

Concludiamo questa rassegna con alcuni dati relativi all'ultimo anno che ci forniscono informazioni sul fenomeno dell'autolesionismo e dei suicidi in relazione alla provenienza geografica delle persone coinvolte e alla loro posizione giuridica. Relativamente alla nazionalità si conferma un dato noto, sia agli operatori che agli studiosi del fenomeno: l'autolesionismo è percentualmente molto più diffuso fra la popolazione straniera rispetto a quella italiana. Se consideriamo che la quota di stranieri detenuti nell'ultimo anno si è assestata al 34%, ecco come il dato sull'autolesionismo mostri un'incidenza del fenomeno pressoché doppia rispetto al totale dei presenti. Si tratta in molti di casi del fenomeno a cui si accennava in precedenza, in base al quale il taglio sul proprio corpo diviene l'ultima residuale forma di reclamo, di richiesta di attenzioni da parte di un universo di disperati che, nella

gran parte dei casi, non possiede molte altre alternative per far sentire la propria presenza.

Il taglio sul proprio corpo è l'ultima residuale forma di reclamo

Il dato si ridimensiona, invece, relativamente ai suicidi, i quali paiono pressoché equamente distribuiti fra italiani e stranieri, confermando di fatto la natura espressiva delle diverse forme di autolesionismo diffuse fra la popolazione detenuta non italiana. Inquietante appare invece l'incidenza del fenomeno in relazione alla posizione giuridica. Occorre infatti considerare che, secondo le ultime rilevazioni del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, le persone imputate recluse nelle carceri italiane sono il 34,62%, mentre gli internati sono poco più del 0,5%. Se il dato sull'autolesionismo mostra un'incidenza del fenomeno fra i non condannati di poco superiore rispetto alla percentuale dei presenti, è quello sui suicidi che ancora una volta mostra una correlazione fra lo shock che segue l'ingresso in carcere e il compimento di gesti autolesivi⁴. È un dato, occorre rilevarlo, in miglioramento, in quanto precedenti ricerche mostravano un ben più elevato numero di suicidi fra le persone imputate rispetto a quelle condannate a titolo definitivo (Manconi, Torrente, 2015). È tuttavia significativo che in quasi la metà dei casi ci si trovi di fronte a persone per le quali vale la presunzione di innocenza. Proprio in ragione di tale non colpevolezza presunta, si rivela particolarmente grave il fatto che l'autorità statale non sia stata in grado di evitare, da un lato, la custodia cautelare in carcere e, dall'altro, là dove ritenuta necessaria, un'adeguata protezione al fine di impedire ciò che invece, in troppi casi, è accaduto.

1. Tali circolari sono oramai numerose. Si segnala, da ultime, la 0368262 del 2016 dal titolo “Prevenzione dei suicidi negli istituti penitenziari. Dislocazione in cella singola” e la 161639 dello stesso anno dal titolo “Direttiva del Ministro in tema dei suicidi dei detenuti”.
2. Le più rilevanti delle quali sono a firma di Pietro Buffa (2012, 2015).
3. Si rimanda in particolare al numero monografico della rivista “Etnografia e ricerca qualitativa” a cura di Alvisè Sbraccia e Francesca Vianello (2016).
4. Nell’ultimo anno, invece, non si sono verificati casi di suicidio fra gli internati.

BUFFA P. (2012), Il suicidio in carcere: la categorizzazione del rischio come trappola concettuale ed operativa, “Rassegna penitenziaria e criminologica”, XV, 1, pp. 7-118

CALDERONE V., MANCONI L. (2011), Quando hanno aperto la cella, Il Saggiatore, Milano

FERRAJOLI L. (2007), Principia juris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. 1. Teoria del diritto, Laterza Editore, Bari.

MANCONI L., TORRENTE G. (2015), La pena e i diritti. Il carcere nella crisi italiana, Carocci Editore, Roma.

MIRAVALLE M., TORRENTE G. (2016), La normalizzazione del suicidio nelle pratiche penitenziarie. Una ricerca sui fascicoli ispettivi dei Provveditorati dell’amministrazione penitenziaria, “Politica del diritto”, XLVII, 1-2, pp. 217-258

SBRACCIA A., VIANELLO F., a cura di (2016), La ricerca qualitativa in carcere in Italia, “Etnografia e ricerca qualitativa”, IX, 2.



ANTIGONE



ARCHITETTURA

Lo spazio del carcere e per il carcere

Implicazioni architettoniche e urbane
dello spazio della pena nel Bel Paese

Alice Franchina

Indagare lo spazio fisico del carcere può apparire come un ragionamento estremamente specialistico, quasi ostico, riservato a ingegneri, talvolta ad architetti, comunque a tecnici. Al contrario, guardare al carcere nella sua dimensione spaziale induce una serie di ragionamenti che coinvolgono non solamente aspetti legati all'edilizia, ma anche allo spazio che fisicamente e culturalmente diamo -come società- alle carceri nelle nostre città. Il capitolo, più che fornire soluzioni pronte all'uso, mira ad esplorare alcune connessioni tra il corpo del carcere e lo spazio sociale e a mettere in luce delle questioni aperte al riguardo.¹

Uno dei punti di partenza è certamente la riforma del sistema penitenziario del 1975, che aveva tra le sue righe l'idea di un carcere più aperto e di una maggiore osmosi con il mondo esterno, ma che è stata puntualmente disattesa dalla pratica.

Paradossalmente, anzi, dal 1975 si è assistito a un progressivo disincentivo alla sperimentazione architettonica sul tema, poi definitivamente dispersasi nella tempesta dell'emergenza degli anni Ottanta, con la costruzione di carceri nelle quali il carattere punitivo della pena continuava ad essere centrale (C. Marcetti, 2011). Questa scomparsa dell'architettura ha determinato il prevalere della cultura dell'isolamento sia dentro che fuori dal carcere: isolamento delle persone detenute tra loro, attraverso strutture architettoniche rigide che non favoriscono le attività di socializzazione; isolamento fisico del carcere dalla città, secondo un processo di periferizzazione (S. Paone, 2011) rispondente alla volontà di espungere dalle città, e dunque dal consesso dei cittadini liberi, il simbolo della devianza, del pericolo, della malattia.

Secondo i dati di Antigone, quasi il 40% degli istituti penitenziari italiani è stato costruito tra il 1980 e il 1999, e quasi la totalità di essi (70 su 74) è situato in aree periferiche; questi edifici ospitano complessivamente ben il 52% delle persone detenute.

la riforma del sistema penitenziario del 1975 è stata puntualmente disattesa dalla pratica

L'ultimo Piano Carceri elaborato nel 2010 rimaneva essenzialmente nel solco di questo modello, essendo incentrato sull'emergenza sovraffollamento e sulla costruzione di nuove carceri (per altro poi non attuata²) riproponendo note tipologie edilizie. Un recente segnale in controtendenza è invece rappresentato dalle proposte emerse dagli Stati Generali dell'Esecuzione Penale del 2016, tese al contrario a un ripensamento

critico dell'intero impianto del sistema penitenziario, e con una specifica attenzione alla qualità degli spazi in relazione ad esso. Tuttavia, queste proposte hanno bisogno di tempo e sperimentazione per poter incidere sulle condizioni effettive della vita detentiva, e pertanto la situazione attuale è invece ancora caratterizzata da forti criticità.

Queste le premesse necessarie per capire le condizioni odierne delle carceri italiane. A fronte dell'alto numero di istituti nel nostro paese (191 al 31/01/2017), il lavoro dell'Osservatorio mostra che complessivamente siamo in presenza di un patrimonio edilizio, sia antico che recente, in scarso stato di manutenzione, con situazioni igieniche non sempre adeguate, e con una generale carenza di spazi dedicati ad attività sociali, ricreative o lavorative.

La nota sentenza Torreggiani è stata determinante nel far emergere, a partire dal 2013, alcune situazioni particolarmente critiche, e ha contribuito a operare diverse forme di apertura nella vita detentiva (come il regime di celle aperte e l'abbattimento dei banchi divisorii nelle sale colloqui). Oggi c'è il rischio però di un appiattimento del dibattito su questioni meramente quantitative, secondo l'idea che è sufficiente che i 3 mq pro capite siano rispettati per assicurare alle persone detenute adeguate condizioni di vita. Inoltre, negli ultimi anni è stato implementato uno strumento informatico chiamato Applicativo Spazi Detentivi (ASD), che consiste in una serie di tabelle aggiornate quotidianamente, istituito per istituto, sulla situazione dei detenuti in termini di numeri e di allocazione, e permetterebbe di evidenziare e risolvere prontamente le situazioni contrarie alle norme CEDU (E. Nanni, 2014). Secondo il Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria, l'ASD inoltre «rileva (...) la presenza, o meno, di spazi agricoli e spazi sportivi ad uso detenuti; (...) monitora le sezioni ristrutturate e/o i padiglioni degli Istituti di nuova costruzione; [permette] il censimento degli spazi di socialità e dei laboratori ad uso dei detenuti» (Ministero della Giustizia, 2017: 5-6). Purtroppo i dati raccolti non sono pubblici, pertanto al momento non è possibile venire a conoscenza di queste informazioni che permetterebbero di fare analisi più approfondite. Tuttavia, il lavoro dell'Osservatorio consente invece di fare delle considerazioni sulla base delle visite effettuate da tutti gli osservatori sul territorio nazionale.

20% degli istituti risalgono a prima del 1900

È una proposta che riemerge ciclicamente nel dibattito pubblico: ultimamente è stato il ministro Orlando ad annunciare addirittura la vendita, tramite Cassa Depositi e

Prestiti, di San Vittore, Regina Coeli e Poggioreale per costruire col ricavato carceri innovative incentrate su un diverso progetto ri-educativo. Seppure la proposta pare non aver avuto seguito al momento³, ci sembra che essa usi strumentalmente un'idea fortemente condivisibile, ovvero quella di costruire carceri più umane, e invece finisca per favorire investimenti immobiliari in zone molto appetibili delle principali città italiane, rinunciando invece a vagliare diverse ipotesi di riuso delle storiche sedi a fini penitenziari. Inoltre, la proposta di Orlando sembra inserirsi nel solco della periferizzazione, che oltre ad avere un valore simbolico si traduce in ostacoli materiali e dispersioni di energie: per familiari e lavoratori diventa più difficile raggiungere il carcere; le associazioni sono disincentivate a farvi del volontariato; divengono impraticabili le iniziative di apertura delle porte del carcere alla città (in occasione di rappresentazioni teatrali, convegni etc.); è difficile quando non impossibile per i detenuti in semilibertà raggiungere eventuali luoghi di lavoro.

L'ipotesi di vendita delle carceri rimanda poi ad un altro tema piuttosto inesplorato: oltre alle carceri storiche in uso, l'Italia è costellata anche di numerose ex-carceri antiche, talvolta di altissimo pregio. Questi edifici sono in gran parte di proprietà del Demanio, sono stati dismessi dalla funzione penitenziaria parecchi anni fa, e sono rimasti spesso inutilizzati. Non vi sono in merito dati ufficiali, ma un parziale censimento di Antigone ne ha individuati almeno 14, sparsi da Nord a Sud⁴. Alcuni di essi sono molto noti, per gli avvenimenti che vi si sono svolti e per la forza iconica delle loro strutture: una su tutte è il carcere borbonico sull'isola di Santo Stefano (Ventotene), storica prigione dei dissidenti politici dal Risorgimento al Fascismo, e luogo in cui venne scritto il famoso Manifesto di Ventotene nel 1941. La struttura a ferro di cavallo è un incrocio tra un Panopticon e un teatro rovesciato, posato come una corona sulle rocce dell'isola. Abbandonato dopo la chiusura nel 1965, versa nel totale abbandono, seppure recentemente il Ministero dei Beni Culturali abbia promesso dei finanziamenti per un restauro⁵.

L'Italia è costellata di numerose ex-carceri antiche di altissimo pregio. Ormai dismesse, sono rimaste spesso inutilizzate.

L'Italia è costellata di numerose ex-carceri antiche di altissimo pregio. Ormai dismesse, sono rimaste spesso inutilizzate. L'unica struttura ex carceraria passata al demanio e in seguito ad un ente locale che l'ha ristrutturata per ospitare un museo sulla storia della prigione è quella della Castiglia di Saluzzo che ospita dal 2014 il Museo della memoria carceraria. Si tratta del primo carcere moderno del Regno

Sabaudo collocato, dopo la ristrutturazione del 1828, nell'antica dimora del Marchesato di Saluzzo e sede di carcere sino al 1992. L'allestimento multimediale e interattivo risponde ai più aggiornati canoni dello *storytelling* museale e rappresenta l'unico esempio italiano di percorso interamente dedicato alla storia del carcere moderno (cfr. C. Sarzotti, 2013). Antigone è stata direttamente interessata al progetto museale, attraverso l'attività del curatore scientifico che è anche presidente di Antigone Piemonte Claudio Sarzotti, e con la donazione dell'archivio storico dell'associazione al Comune di Saluzzo che lo ha collocato alla Castiglia in alcune sale recentemente intitolate a Giulio Regeni.

Accanto al caso di Santo Stefano vi è però anche un'altra serie di edifici meno noti su scala nazionale ma molto significativi nelle storie locali, che rappresentano un consistente patrimonio inattivo nei nostri territori. A questo proposito, una svolta è avvenuta nel 2010, quando, col d. lg. 85/2010, l'Agenzia del Demanio ha avviato il cosiddetto federalismo demaniale, consistente nella cessione a titolo gratuito di diversi beni alle amministrazioni locali che ne facciano richiesta, a patto che esse attivino iniziative di restauro e riuso. Il primo caso di applicazione del decreto è stato l'ex-convento ed ex-carceri di San Gimignano, un'area di circa 20 mila mq in pieno centro storico, chiuso dal 1993 e ceduto dal Demanio alla Regione e al Comune nel 2011. Dopo un accordo con alcuni investitori privati, a inizio 2017 il consiglio comunale ha approvato il progetto di restauro e riuso dell'edificio, che dovrà ospitare un teatro all'aperto, uno spazio museale, una zona dedicata a botteghe artigianali, e spazi per le associazioni locali. L'iniziativa dell'Agenzia del Demanio è certamente di interesse, perché rappresenta l'opportunità di riportare a nuova vita strutture spesso di grande valore, e mantenere, seppure nell'innovazione, la memoria dei luoghi. Alcune voci hanno però messo in luce alcuni rischi legati al federalismo demaniale: se infatti questi beni vengono ceduti agli enti locali che ne possono disporre liberamente, cosa vieta che un giorno essi decidano di venderli, dunque di alienarli dal patrimonio e dall'uso pubblico, per necessità finanziarie? Vi è in atto un dibattito tra i giuristi (cfr. V. M. Sessa, 2011) sul tema dell'applicabilità del federalismo demaniale ai beni culturali (anche immobili), incentrato su quali possano essere gli strumenti atti ad evitare una - seppur teorica - alienazione consistente di beni di valore artistico dal patrimonio pubblico. Non vi sono al momento evidenze di questa eventualità, anche in ragione dei pochi anni trascorsi da quando il decreto è stato emanato, ma il nodo giuridico rimane.

Un ulteriore possibile sviluppo del tema si è avuto con le proposte avanzate dai recenti

lavori degli Stati Generali sull'Esecuzione Penale. In particolare, nella relazione conclusiva del Tavolo 17 (Processo di reinserimento e presa in carico territoriale) è stato indicato un progetto intitolato "Una rete nazionale per la tutela e la valorizzazione turistica dei luoghi e degli archivi della memoria carceraria" (cfr. [proposta n. 12](#), l'Iniziativa che ha già trovato una prima parziale realizzazione in Piemonte con la costituzione di una rete regionale sulla storia della penalità che, oltre al già citato museo saluzzese, ha coinvolto realtà come il Museo di Antropologia Criminale Cesare Lombroso dell'Università di Torino, il Museo de Le Nuove di Torino, i Forti di Fenestrelle, Gavi e di Exilles, il castello visconteo di Novara e quello di Ivrea, l'ex carcere minorile di Bosco Marengo, gli archivi degli ex manicomio di Collegno e Racconigi). Il progetto è stato inserito nei lavori degli Stati Generali nell'ambito dell'obiettivo di sensibilizzare la percezione dell'opinione pubblica rispetto alle capacità riabilitative della pena: di qui la necessità di seguire un approccio non certo celebrativo della storia dell'istituzione penitenziaria e che sia in grado di far riflettere sui suoi "danni collaterali" e sulla necessità quindi di limitarne il più possibile l'utilizzo.

Dallo scorcio qui brevemente delineato emerge come indagare il tema del carcere nella sua dimensione spaziale coinvolga molte altre dimensioni, e come il corpo stesso del carcere sia tutt'altro che isolato da questioni politiche, sociali, economiche e culturali di più ampia portata. Alcune questioni riguardano il disegno dello spazio di vita e, lungi dall'aver solo implicazioni in termini di metri quadri, hanno a che fare con il significato sociale che assegniamo alla privazione della libertà personale, e dunque al percorso di formazione personale, lavorativa, sociale che immaginiamo per le persone detenute nel tempo del carcere; da questo significato dipenderà l'inclusione dell'idea del carcere e del suo corpo nella città. Ciò è strettamente legato all'idea di bene pubblico e al modello economico e sociale di sviluppo urbano cui si tende, che invece al momento è decisamente incentrato sull'idea dell'espulsione dai centri delle classi meno abbienti, e delle funzioni urbane meno appetibili e attrattive, in una generale ottica di periferizzazione fisica e sociale.

Lo spazio non si dà in sé, ma come espressione di un'idea, e in particolare di un'idea di relazioni tra cose: dunque, da una parte, lo spazio del carcere e per il carcere dipenderà dall'idea della pena che si vorrà perseguire; dall'altro esso sarà il contesto nel quale nuove e inedite relazioni potranno istaurarsi.

1. La letteratura sul tema si fonda in Italia alcuni su alcuni punti saldi che costituiscono, anche laddove non esplicitamente citati, il background di questi ragionamenti. Per una panoramica piuttosto esaustiva cfr. S. Anastasia et al. (2011).
2. Cfr. per un panorama dettagliato su questo la deliberazione della Corte dei Conti del 30 settembre 2015, n. 6/2015/G, "L'attività del commissario straordinario del governo per le problematiche connesse all'affollamento degli istituti carcerari".
3. La notizia è stata riportata nel maggio 2016 da molti quotidiani, ma al momento non sembra vi siano novità in merito a questo progetto.
4. Le carceri finora individuate sono: Capraia, Pianosa, S. Stefano (Ventotene), Procida, S. Gimignano, Castello dei Carraresi (Padova), S. Agata (Bergamo), San Donnino (Como), San Sebastiano (Sassari), Perugia (Piazza Partigiani), Buoncammino (Cagliari), Montelupo Fiorentino (ex OPG), Carcere borbonico (Siracusa), Patti.
5. Si fa qui riferimento alla promessa del Governo Renzi di destinare 80 milioni per il recupero e la riconversione a centro per stage europei, riportata dai quotidiani all'inizio del 2016.

ANASTASIA S., CORLEONE F., ZEVI L. (2011), a cura di, *Il corpo e lo spazio della pena*, Ediesse, Roma

CORTE DEI CONTI (2015), *L'attività del commissario straordinario del governo per le problematiche connesse all'affollamento degli istituti carcerari*, deliberazione n. 6/2015/G

MARCETTI C. (2011), *L'architettura penitenziaria dopo la riforma*, in Stefano Anastasia, Franco Corleone, Luca Zevi (a cura di), *Il corpo e lo spazio della pena*, Ediesse, Roma, pp. 69-94

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA (2017), *Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia, anno 2016, Inaugurazione anno giudiziario 2017*

NANNI E. (2014), *L'applicativo informatico Spazi/Detenuti: La nuova cabina di regia dell'amministrazione penitenziaria*, *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 3, pp. 35-52

PAONE S. (2011), *Dal carcere in città alla città carcere*, in Stefano Anastasia, Franco Corleone, Luca Zevi (a cura di), *Il corpo e lo spazio della pena*, Ediesse, Roma, pp. 119-131

SESSA V. M. (2011), *Il federalismo demaniale e i suoi effetti sul patrimonio*

culturale, in Aedon, 1, online



ANTIGONE



DIRITTO ALLA SALUTE

Dall'esperienza del Difensore civico: riflessioni sui rapporti tra medico e detenuto

Tre storie di malasanità nelle carceri italiane

Simona Filippi e Susanna Zecca

Tra le attività dell'associazione Antigone c'è quella del Difensore civico e dello Sportello per i diritti, un gruppo di avvocati ed esperti che offrono consulenze legali gratuite ai detenuti di tutte le carceri italiane. Ogni giorno arrivano al Difensore lettere, email, telefonate con richieste riguardanti i temi più disparati: trasferimenti ritenuti ingiusti, accesso negato alle cure mediche, sostegno per avere una misura alternativa, assenza di spazio vitale, denuncia di violenze¹. Ogni singola segnalazione viene approfondita per decidere come procedere. Negli ultimi mesi sono in netta crescita le segnalazioni riguardanti le condizioni di salute delle persone detenute. Tale aumento porta ad interrogarsi sul ruolo del medico di fiducia in carcere e sul rapporto tra medico e persona ristretta. Secondo la legge penitenziaria, in ottemperanza ai principi costituzionali, la tutela della salute della persona detenuta deve trovare piena garanzia: *“L'assistenza sanitaria è prestata, nel corso della permanenza nell'istituto con periodici e frequenti riscontri, indipendentemente dalle richieste degli interessati.”*

Ancora maggiore attenzione deve essere prestata se la persona detenuta non si sente bene: *“Il sanitario deve visitare ogni giorno gli ammalati e coloro che ne facciano richiesta; deve segnalare immediatamente la presenza di malattie che richiedono particolari indagini e cure specialistiche [...]”* (Art.11 L.354/1975)

Il medico di reparto dovrebbe essere per il detenuto l'equivalente il medico di famiglia

Questi principi si sono rinforzati con il passaggio delle competenze sanitarie dal Ministero della Giustizia al Ministero della Salute tra il 2008 e il 2010, con cui anche la persona detenuta è stata finalmente restituita al suo normale interlocutore per la tutela della salute: il Servizio Sanitario Nazionale.

Il medico di reparto dovrebbe essere per la persona ristretta l'equivalente del medico di famiglia che, secondo gli standard internazionali, *“è il medico di fiducia del singolo individuo, principalmente responsabile dell'erogazione di cure integrate e continuative ad ogni singola persona che necessita di cure mediche indipendentemente dal sesso, dall'età e dal tipo di patologia. Il medico quando negozia con i pazienti la gestione delle cure integra i fattori fisici, psicologici, sociali, culturali ed esistenziali, servendosi della conoscenza e della fiducia maturata nel corso di contatti ripetuti.”*

Forti perplessità sulla effettiva esistenza di un rapporto di fiducia tra medico e detenuto derivano dai numeri del personale medico e infermieristico costantemente

sottostimati rispetto alla popolazione detenuta e da problematiche di “burn out” derivanti da un lavoro difficoltoso e usurante.

Oltre a queste circostanze, un *focus* di riflessione deve essere fatto sul rapporto di interlocuzione tra il medico di reparto ed il Tribunale di sorveglianza. Si può infatti dire che il medico gioca un ruolo fondamentale per la libertà del detenuto in quanto la decisione in caso di incompatibilità da parte della Magistratura per motivi di salute è incentrata prevalentemente sulla relazione che viene redatta dal medico di reparto. Questo ruolo condiziona inevitabilmente la sua valutazione clinica che tende a perdere di oggettività. Il rischio è infatti che il medico davanti ad un detenuto che lamenta una patologia grave o molto grave sia portato a pensare che la persona stia esagerando la propria sintomatologia ai fini di ottenere un beneficio. Si può determinare quindi tra il detenuto e il medico una condizione di opposizione e di tensione che mette in crisi il fondamentale rapporto fiduciario.

Spesso in questi anni, abbiamo sentito i detenuti raccontarci di stare male e di non essere stati ascoltati o di non essere stati creduti. Come è evidente, le conseguenze di questo mancato ascolto (o, in altre parole, di questa mancata fiducia) possono essere gravi o addirittura irrimediabili.

La storia di Alfredo Liotta ne è un caso emblematico².

Nel corso di quasi un mese in cui Alfredo lamentava uno stato psicofisico grave, i medici che si sono alternati non hanno mai valutato in modo obiettivo e tecnico le sue condizioni che valutavano “*simulatorie*”.

Così il Tribunale rigettava la richiesta di incompatibilità con le condizioni detentive per motivi di salute avanzata da Alfredo sulla base della valutazione medica che aveva definito “*moderato*” il suo deperimento.

Trascorsi quasi cinque anni dalla sua morte, inizia davanti al Tribunale di Siracusa il processo per omicidio colposo contro nove medici.

Antigone, già dichiarata quale persona offesa nella richiesta di rinvio a giudizio, avanzerà richiesta per la costituzione di parte civile.

Secondo la pubblica accusa, otto medici del carcere e il medico nominato dal

Tribunale hanno colposamente ucciso Alfredo in quanto non hanno “posto in essere un’adeguata gestione intramuraria dello stesso. Più precisamente i sanitari, descrivendo in maniera generica e atecnica i disturbi del Liotta come “disturbi del comportamento” ovvero “disturbi della personalità” e ancora genericamente il rifiuto del cibo come “sindrome anoressica”, omettevano di rappresentare che lo stesso fosse in effetti uno dei sintomi più evidenti di tale disturbo, rispetto al quale lo stesso non era in grado di determinarsi in maniera lucida ed intenzionale.”

Il processo dunque dovrà fare chiarezza sulle responsabilità dei sanitari che già molte settimane prima della terribile morte, nonostante l’evidente peggioramento delle condizioni fisiche di Alfredo, non hanno posto in essere neanche le azioni più elementari di valutazione.

Così, viene ricostruito nel capo di imputazione: “omettevano di – trattare il Liotta in maniera consona, disponendo o facendo disporre un ricovero d’urgenza presso idonea struttura ospedaliera; - di disporre o far disporre il TSO di cui all’art. 34 L833/1978; - di effettuare adeguate misure di controllo e di monitoraggio dei parametri vitali del Liotta, ivi compreso la costante misurazione del peso corporeo, l’effettuazione di esami ematologici, nonostante il grave e progressivo decadimento fisico dello stesso; - di avviare l’iter per l’alimentazione forzata dal momento in cui il Liotta risultava incapace di autodeterminarsi”³.

Insomma, la morte di Alfredo Liotta si sarebbe potuta evitare se i sanitari che lo avevano in carico presso la Casa Circondariale di Siracusa avessero prestato la giusta attenzione alle sue richieste di aiuto.

Ad analoga conclusione sono giunti i consulenti del Pubblico Ministero che così hanno concluso il loro elaborato: “Il Liotta versava in uno stato cachettico che determinava squilibri metabolici e anatomici tali da precludergli ogni libera autodeterminazione, caratterizzato da incapacità a mantenere la stazione eretta, grave sottopeso, disorientamento spazio-temporale, con alterazioni cognitive gravi al punto da determinare incontinenza. In questa situazione sarebbe stato necessario istituire un trattamento sanitario obbligatorio per il grave pericolo per la salute e perché il detenuto non era capace, a quel punto, di comprendere il significato delle sue scelte. Tale intervento, mirato alla somministrazione di sostanze nutritive farmacologiche, avrebbe certamente ritardato, se non impedito, il decesso del detenuto.”

E ancora, affermano i consulenti: “L’evidenza dell’ipotensione rilevata dopo l’episodio di rettorragia avrebbe dovuto essere, per i sanitari, un importante segnale d’allarme per la messa

in opera delle procedure di valutazione dello stato del Liotta e delle decisioni conseguenti finalizzate all'adeguata gestione clinica del paziente. L'osservanza di tali misure avrebbe certamente ritardato, se non impedito, il decesso del detenuto.”

Un altro caso che ci ha fatto interrogare sulla necessità di ripartire dalla instaurazione del rapporto di fiducia tra medico e detenuto è quello di Stefano Borriello, morto nella Casa circondariale di Pordenone, a ventinove anni per una polmonite batterica.

Anche in questo caso il medico di reparto, davanti ad evidenti sintomi di infezione, non ha proceduto ad alcun accertamento limitandosi a somministrare una terapia, tra l'altro non adeguata.

Come riportato nel diario clinico di Stefano, in data 6 agosto 2015: “Notevole componente dispnoica, si somministra Diclofenac e Tavor 2,5 mg”.

Sempre nel corso della stessa giornata, Stefano presenta anche un episodio di febbre elevata (con temperatura corporea di 39°).

La condizione di malessere prosegue il giorno successivo quando le sue condizioni peggiorano ulteriormente: alle ore 13.00 del giorno 7 agosto 2015, Stefano presenta il seguente stato: “Riferisce la difficoltà a respirare e presenta dolori a spazi intercostali.”; alle ore 16.15 “Persistono dolori intercostali e cervicali”. Nonostante i sintomi presentati, il medico non visiterà più Stefano se non quando, alle 20.15, le sue condizioni precipitano: il personale intervenuto del 118 lo troverà in arresto cardiocircolatorio.

Secondo il consulente di parte nominato dalla madre, Stefano è stato colpito da una infezione polmonare che è stata “*misconosciuta*” dal personale medico.

La richiesta di archiviazione avanzata dalla Procura della Repubblica di Pordenone non è stata accolta dal Giudice il quale, il 28 settembre 2016, ha disposto ulteriori indagini definendo “*generica e non esaustivamente argomentata*” la consulenza disposta dal Pubblico ministero.

Secondo il Giudice, le indagini espletate non hanno approfondito profili in ordine alla “*manifestazione della patologia ed alla rilevazione, tempestività ed adeguatezza del trattamento sanitario praticato al paziente*”.

Infine merita la nostra attenzione il caso di A. che, all'età di 39 anni, mentre si trovava ristretto presso la Casa circondariale di Rebibbia Nuovo Complesso, è stato colpito da un ictus che ne ha determinato lo stato vegetativo di minima coscienza in cui attualmente si trova.

Dalla ricostruzione della vicenda riportata nell'atto di denuncia dei familiari emerge in modo chiaro che nei giorni precedenti il ricovero A. aveva manifestato sintomi di allarme neurologico come difficoltà nella deambulazione e nell'eloquio ed episodi ripetuti di vomito.

I compagni di cella, molto allarmati per le condizioni di A., avevano più volte sollecitato un intervento medico e anche A. aveva insistentemente lamentato un grave malessere.

Così come riportato nell'atto di denuncia dei familiari, A. si è sentito male nella notte mentre si trovava ristretto nella cella nel reparto "G12" presso la Casa Circondariale di Rebibbia Nuovo Complesso. Durante la notte, il detenuto si svegliava bruscamente dicendo che si sentiva molto male, che gli girava la testa e che non vedeva più.

In particolare, il detenuto chiedeva al compagno di cella di portarlo in bagno in quanto sentiva l'esigenza di "dare di stomaco" e non riusciva a stare in piedi. I compagni di cella, tutti, si allarmavano e chiamavano gli agenti di polizia penitenziaria per chiedere l'intervento di un medico. Gli agenti autorizzavano il detenuto ad accompagnare A. in infermeria. Qui viene visitato soltanto da un'infermiera, la quale provvedeva a misurargli la pressione e la glicemia per poi invitare i due detenuti a ritornare nella loro cella. Al rientro in cella, le condizioni fisiche di A. peggiorano ulteriormente in quanto lo stesso non riusciva più ad articolare correttamente le parole tanto che non si riusciva a capire quello che diceva e si toccava continuamente una parte della testa (probabilmente la parte sinistra). In seguito, intorno alle ore quattro del mattino, il detenuto accompagna nuovamente A. presso l'infermeria del reparto, sempre su una sedia a rotelle. In infermeria, il detenuto viene visitato soltanto da un'infermiera che gli misura la pressione e la glicemia. A questo punto, le condizioni di A. peggiorano ulteriormente tanto che lo stesso iniziava leggermente a storcere la bocca. Nel corso della giornata, A. continua a non reggersi in piedi e non si riesce a capire quello che diceva, non ha appetito e non beve. Durante la sera, intorno alle ore 20.00, il compagno di cella accompagna A., con la sedia a rotelle, presso l'infermeria, dove un'infermiera provvede a misurargli nuovamente la pressione

e la glicemia. Intorno alle 21.30, il detenuto accompagna nuovamente A. con la sedia rotelle presso l'infermeria, dove finalmente viene visitato da una dottoressa, la quale gli chiedeva come si sente e perché non mangia, lui risponde a fatica con poche parole dicendo che non ci riusciva. Davanti alla dottoressa, A. dice che vuole vomitare, allora il detenuto lo alza di peso e una volta in piedi, A. rimette con due "gettate" di vomito – così detto "vomito a getto" - tanto copiose da riempire completamente un secchio. La dottoressa riferisce ad A. che si sarebbe sentito meglio, non gli prescriveva nulla e lo faceva ritornare in cella. Nel corso della notte, A. continua a sentirsi molto male, a parlare male e a toccarsi continuamente la testa. Durante la giornata, A. non parla proprio più, ha parte della bocca completamente storta, non mangia e beve soltanto un bicchiere d'acqua.

Anche in questo caso, dopo più di due anni dalla triste vicenda, la Procura della Repubblica ha avanzato richiesta di archiviazione in quanto al personale sanitario non si può "imputare un qualsiasi ritardo diagnostico ed ancor meno una omissione terapeutica."

All'udienza dello scorso 12 gennaio, il Giudice ha accolto l'opposizione alla richiesta di archiviazione avanzata dai familiari ritenendo "incompleta" e "scarna" la ricostruzione effettuata dal consulente della Procura.

Ci siamo soffermate soltanto su alcuni dei casi più significativi seguiti in questi anni in quanto emblematici della fragilità del rapporto di fiducia tra il detenuto e il medico di reparto.

i passaggi da compiere per una effettività della tutela del diritto alla salute sono ancora molti

Per quanto oggi, grazie all'importante riforma del 2008, sia stata sancita la parità di tutela tra persona detenuta e persona libera, di fatto i passaggi da compiere per una effettività della tutela del diritto alla salute sono ancora molti.

È necessario mettere il medico di reparto nelle condizioni di poter svolgere in modo sereno ed esclusivo il suo ruolo liberandolo da ulteriori compiti che non soltanto distraggono molto del tempo a sua disposizione, ma soprattutto minano la base per un rapporto che possa dirsi realmente di fiducia.

1. A marzo 2017, fanno parte del gruppo di volontari del Difensore civico dei diritti delle persone private della libertà di Antigone: Benedetta Aquilanti, Sara Di Bello, Mariafelicità Dolci, Maria Caterina Ferrante, Tiziana Ilice, Alessandro Monacelli, Maria Carmela Muscogiuri, Stella Noviello, Valentina Vitale, Alice Poeta, Susanna Zecca. Fanno parte del gruppo di volontari dello “Sportello per i diritti” operativo a Rebibbia N.C.: Benedetta Aquilanti, Rosalia Cancellara, Antonio Cappelli, Silvia Caravita, Sara Di Bello, Mariafelicità Dolci, Maria Caterina Ferrante, Lucia Giordano, Alessandro Monacelli, Ettore Pieracciani, Alice Poeta, Lorenzo Tardella, Valentina Vitale e Susanna Zecca.
2. Alfredo Liotta muore il 26 luglio 2012 nella Casa circondariale di Siracusa dopo un lungo periodo durante il quale aveva presentato chiari segni e sintomi legati ad un repentino dimagrimento che lo porterà a morte per cachessia.
3. Da uno studio attento del diario clinico di Alfredo, emergono in modo evidente le molteplici omissioni del personale medico. Ventitré giorni prima della morte, il 2 luglio 2012, il medico di reparto lo visita ripetutamente nel corso della giornata valutando così le condizioni di Alfredo: *“Visita medica urgente per riferita astenia. Al mio arrivo è nel letto, non risponde alle mie domande (...) trattiene volutamente il respiro simulando patologie respiratorie (...) viene portato in barella in infermeria perché riferisce malessere generale e di non riuscire a mantenere la posizione eretta”* e ancora *“Si visita a letto perché a suo dire non riesce ad alzarsi [...]”* Il giorno dopo, il 3 luglio, il medico continua ad attribuire ai comportamenti di Liotta una natura simulatoria: *“[...] continua con atteggiamento tendente alla strumentalizzazione”*. Cinque giorni dopo, in data 8 luglio, il medico così riferisce: *“Si visita il detenuto in cella su richiesta dell’infermiera poiché apparentemente non in grado di recarsi in infermeria.”*



ANTIGONE



SANZIONI DISCIPLINARI

Disciplina! Alcune riflessioni sulla sorveglianza in carcere

Le nuove forme di sorveglianza e i regimi più aperti, seguite alla condanna della CEDU, hanno influenzato il numero delle sanzioni disciplinari?

Simone Santorso

La gestione della quotidianità detentiva si articola attraverso l'imposizione di regolamenti e norme che circoscrivono i confini di ciò che è consentito, prevedendo forme di sorveglianza e sanzioni per le trasgressioni. L'articolo 77 del DPR 230/2000 definisce il così detto Regolamento di Esecuzione Dell'Ordinamento Penitenziario (R.E.), in cui vengono stabiliti quali sono i comportamenti non consentiti e quali sanzioni sono previste in caso di infrazione di norme o regolamenti. In tale disposizione si possono riconoscere tre differenti livelli di normazione della vita detentiva:

- le norme che regolano la vita dell'istituto
- le disposizioni impartite dal personale
- regolamenti che definiscono il rispetto nei confronti degli altri detenuti

Ognuno di questi livelli circoscrive una serie di comportamenti che il detenuto è obbligato a seguire, in caso contrario potrà essere sottoposto ad un provvedimento disciplinare. Le sanzioni, a seconda della tipologia, possono essere deliberate dal Direttore oppure dall'organo preposto, cioè il consiglio di disciplina. Quest'ultimo è composto dal Direttore con funzione di presidente, da un membro dello staff sanitario e da un educatore. I possibili provvedimenti disciplinari deliberati da tale organo includono, in ordine di severità: il richiamo scritto o verbale (sanzione più lieve); l'ammonizione; l'esclusione dalle attività ricreative e sportive (massimo di dieci giorni); l'esclusione dalle attività in comune (isolamento che può durare massimo quindici giorni – sanzione più grave).

Regole, norme, infrazioni e sanzioni rimandano concettualmente al complesso rapporto tra sorveglianza e comportamenti soggettivi¹, e, nello specifico della realtà detentiva, al rapporto tra organizzazione formale del carcere e soggettività detenuta². Considerando anche il carcere come uno degli spazi fisici e sociali che compongono il tessuto urbano, è opportuno precisare che il controllo sociale formale, nello specifico quello poliziale, si caratterizza anche in carcere attraverso pratiche selettive di gestione della sorveglianza. In questo processo interattivo anche i detenuti sono in grado di eludere e aggirare la sorveglianza attraverso l'accumulo di forme di capitale sociale (Santorso, 2015; 2016) e di quello che può essere definito come capitale di sorveglianza (McCahill, 2014). Questo brevissimo preambolo per sottolineare come i dati proposti in questo report non riflettono trend della devianza, ma offrono semplicemente una panoramica sull'intensità della sorveglianza e del controllo sociale

formale in carcere, con l'intento di offrire una parziale e iniziale prospettiva sulle loro trasformazioni. Nello specifico, questo breve capitolo vuole discutere come l'implementazione di nuove forme di sorveglianza e l'applicazione di regimi che concedono maggior spazio ai detenuti abbia influenzato le pratiche di controllo sociale formale carcerario.

Dal 2010 ad oggi si registra una drastica diminuzione del numero dei detenuti, si è passati dai 67.961 detuti del 2010 ai 54.653 del 2016, anche se i numeri di fine 2016 e inizio 2017 segnano una nuova inversione di tendenza³. Nonostante questo dato, una prima analisi delle statistiche sulle infrazioni commesse dai detenuti e segnalate dagli agenti di polizia penitenziaria nel medesimo arco temporale, evidenzia un aumento, in senso assoluto: si passa dalle circa 21.633 del 2010 alle 27.675 infrazioni registrate nel 2016. Il grafico che segue riporta i dati relativi alle violazioni suddivisi per tipologia e anno. Sinteticamente si può notare come nell'arco temporale preso in considerazione si registri una variazione assoluta nelle infrazioni registrate, con un incremento pari al 27,93%, a fronte di una diminuzione del numero dei detenuti pari al 19,6%. Un esame più approfondito può aiutare a fare chiarezza su questi dati.

I dati su infrazioni e sanzioni permettono di fotografare non solo l'impatto delle trasformazioni in materia di sorveglianza e disciplina, ma forniscono anche uno spaccato, sintetico e parziale, dei rapporti tra personale di sorveglianza e popolazione detenuta.

Le tipologie di infrazione presentano un andamento abbastanza differenziato: per alcuni valori si nota un tendenziale aumento; per altri invece una crescita scarsa o addirittura assente. Si delinea quindi un quadro disomogeneo e variegato che tuttavia consente di fare alcune considerazioni sulle novità introdotte tra il 2011 e il 2013. Una prima considerazione riguarda il fatto che le uniche infrazioni che segnano una crescita netta e proporzionalmente consistente sono quelle relative al mancato rispetto dell'autorità carceraria.

Attraverso una analisi più particolareggiata dei dati si nota come la variazione delle singole tipologie di infrazione è differenziata: 4 di esse aumentano in maniera abbastanza consistente (var. >50%); altre 7 tipologie di infrazioni presentano una variazione positiva più moderata (20% < var < 50%); 3 tipologie invece registrano una marcata diminuzione (var. <-20%) mentre altre 5 vedono una diminuzione più contenuta (-20% < var < 0). Tuttavia se si considera la distribuzione percentuale delle

infrazioni per anno, cioè quanto ogni singola categoria incide percentualmente sul totale di ogni anno, si nota come nella variazione della distribuzione tra 2010 e 2016 solamente in 4 categorie registrino un deciso aumento: appropriazione e danneggiamento, attività non consentita, traffico di beni consentiti e inosservanza degli ordini. Mentre altre 6 hanno una variazione molto lieve/quasi nulla, inferiore al 10%.

Alla luce di questi primi sommari dati si può cautamente affermare che vi sia una diminuzione, sia assoluta che nella distribuzione per anno, delle infrazioni che possono essere categorizzate come minaccia alla sicurezza e all'ordine degli istituti, come ad esempio evasioni, comunicazioni non consentite con l'esterno e falsificazione di documenti. Invece risultano in aumento, sia assoluto che in relazione alla distribuzione, azioni che possono essere ricondotte alla quotidianità della sezione⁴, come ad esempio appropriazione o danneggiamento, traffico di beni, attività non consentite, non rispetto di ordini e regolamenti interni, inadempimento degli obblighi lavorativi. Le violenze tra detenuti e più in generale l'area che afferisce al non rispetto dei compagni di detenzione, sembrano rimanere tutto sommato stabili in senso assoluto, ma proporzionalmente al totale annuo registrano una netta diminuzione: ad esempio intimidazione dei compagni nel 2010 rappresentava il 21,8% delle infrazioni, nel 2016 il 17,8%, segnando un calo della distribuzione di circa il 18%.

Per avere un quadro di più approfondito, ho posto in relazione il numero di infrazioni con il numero di presenze per anno: questo semplice calcolo mette in evidenza come nel 2010 le infrazioni registrate sono state circa 1 ogni 3 (3,14) detenuti, mentre nel 2016 quasi 1 ogni 2 (1,97) detenuti. Ne risulta un quadro che lascia addito a differenti interpretazioni; tuttavia cautamente credo si possa ipotizzare che vi sia stato un aumento degli atti devianti da parte dei detenuti oppure, a mio avviso più probabilmente, una maggiore severità e un più elevato livello di sorveglianza da parte degli agenti di polizia penitenziaria. Nel cercare di fare chiarezza su questi dati è indispensabile ricordare che dal 2011 è iniziato un processo di trasformazione della quotidianità detentiva e della sorveglianza carceraria con l'introduzione del così detto 'regime a celle aperte'⁵ e della 'sorveglianza dinamica'⁶. L'analisi delle infrazioni registrate e del rapporto tra queste e la tipologia di sanzioni comminate può essere utile per capire come tali trasformazioni abbiano avuto un impatto nei processi di selettività e nei conseguenti livelli di sorveglianza, piuttosto che un effettivo aumento delle forme di devianza.

Questi primi dati, mostrano come molto probabilmente buona parte dell'aumento delle denunce è dovuto ad infrazioni che possono essere categorizzate come violazioni minori, per cui è possibile ipotizzare un aumento della rigidità nell'applicazione dei regolamenti piuttosto che di un reale aumento della devianza. Sembra sensato ipotizzare che le trasformazioni avvenute in questi anni, cioè il regime a celle aperte e l'applicazione di forme di sorveglianza definite come dinamiche, abbiano avuto come conseguenza un aumento della sorveglianza e maggiore severità nei processi di selettività del controllo sociale carcerario. Per verificare questa ipotesi è opportuno prendere in considerazione anche la tipologia di sanzioni somministrate, al fine di comprendere se effettivamente vi sia una corrispondenza con gli elementi emersi dall'analisi delle infrazioni.

Ovviamente l'aumento delle infrazioni registrate ha comportato un corrispettivo incremento dei provvedimenti sanzionatori, come risulta dal grafico che segue, motivo per cui questi dati possono essere analizzati come assoluti, senza necessariamente essere rapportati alla numerosità della popolazione detenuta per anno.

Nell'analizzare i dati si nota subito che l'incremento maggiore tra il 2010 e il 2016 è nella categoria 'non punito', con una variazione assoluta di +88,33% e una variazione percentuale della distribuzione che passa dal 8,12% del totale nel 2010 al 11,95% del totale nel 2016, segnando un incremento del 47,21%. La seconda categoria in cui si registra un deciso aumento è 'isolamento durante la permanenza all'aria aperta', con una variazione assoluta pari a +71,68% e una variazione nella distribuzione pari a +34,2%. Altre tipologie di sanzioni vedono un incremento assoluto di gran lunga inferiore, mediamente del 25%, ma con una variazione della distribuzione negativa compresa tra -0,8% e -2,5%, indicando una minore incisività della sanzione nel totale del 2016. Infine due tipologie di sanzione hanno un incremento assoluto poco rilevante ma una netta diminuzione della loro distribuzione, cioè indica una chiara riduzione della loro incisività nel complesso delle sanzioni comminate nel 2016.

Complessivamente la variazione assoluta tra il 2010 e il 2016 è stata di 6.042 sanzioni. Decostruendo questo dato si nota come il 49,3% di tale aumento si sia risolto con una non punizione (25,68%) o con sanzioni blande, quasi nulle, come un richiamo/ammonizione da parte del direttore (23,61%). Mentre provvedimenti che vedono in concreto forme sanzionatorie di lieve entità, cioè l'esclusione da attività ricreative (17,8%) e l'isolamento durante le attività all'aria aperta (4,02%), rappresentano in totale il 22% della variazione. Infine l'esclusione dalle attività in

comune, cioè l'isolamento del detenuto per un massimo di quindici giorni, rappresenta il 28,36% della suddetta variazione. Nel concludere questa breve carrellata di dati sulla sanzione è possibile prudentemente affermare che, a fronte di un aumento del numero delle infrazioni riportate, più della metà si conclude senza sanzioni o al massimo con dei richiami/ammonimenti. La sanzione più severa, cioè l'esclusione dalle attività in comune – isolamento - è in aumento sia in senso assoluto sia come distribuzione, però rappresenta meno di un terzo delle infrazioni.

In conclusione, tali dati sembrano confermare l'ipotesi di una maggiore rigidità dei meccanismi di selettività della sorveglianza carceraria. Nel complesso emerge un quadro in cui l'aumento delle infrazioni si concentra prevalentemente nella categoria che, inizialmente, è stata definita come 'disposizioni impartite dal personale' e che la maggior parte di provvedimenti si concentra in forme blande o nulle di sanzione. Alla luce di ciò l'ipotesi che sembra più accreditata è quella per cui l'impatto delle trasformazioni nelle forme di sorveglianza e nei regimi detentivi, ha spinto verso una chiusura delle maglie del controllo sociale carcerario e ad un contenuto aumento della dimensione conflittuale tra organizzazione formale del carcere e gruppi informali, piuttosto che ad un reale aumento della devianza carceraria e delle forme di conflittualità tra detenuti.

1. Per una disamina più approfondita del tema si veda tra gli altri McCahill M., (2014) *Surveillance, Capital and Resistance. Theorising the surveillance subject*, London: Routledge.
2. Per un approfondimento si veda: Mathiesen T., (1965), *The defence of the weak*, London: Tavistok.
3. Fonte: Dipartimento Amministrazione Penitenziaria
4. Per un approfondimento si veda: Santorso S., 2015, *La perception de la peine d'emprisonnement entre privation et solidarité. Une analyse des conditions matérielles des détenus*, in *Déviance et Société*, vol 39, n. 2, 2015,pp. 171-188
5. Circolare del 25 novembre 2011 (Ministero della Giustizia n. 3594/6044)
6. Attuata attraverso le circolari n.445330 del 24 novembre 2011 , n.206745 del 30 maggio 2012 e n.36997 del 29 gennaio 2013.



ANTIGONE



DETEZIONE FEMMINILE

Donne e carcere: quale genere di detenzione?

Solo il 4% delle persone recluse in Italia sono donne. Numeri bassi non possono significare bassa attenzione

Giulia Fabini

Le donne presenti nelle carceri italiane al 31 dicembre 2016 sono 2.285 su un totale di 54.653 persone detenute. Rappresentano il 4,2 per cento del totale delle persone detenute, configurandosi dunque come popolazione marginale all'interno di un mondo prevalentemente maschile.

4.2% del totale delle persone detenute sono donne

Solo il 25 per cento delle detenute sconta la pena in uno dei quattro istituti esclusivamente femminili attualmente operativi in Italia (Trani, Pozzuoli, Roma-Rebibbia e Venezia-Giudecca)¹, mentre il restante 75 per cento è distribuito tra le circa cinquanta sezioni femminili ricavate all'interno di carceri maschili presenti in tutte le regioni ad eccezione di Valle d'Aosta e Molise.

Il numero totale delle detenute eccede leggermente la capienza regolamentare, fissata a 2.265 unità; ma la distribuzione è disomogenea e fa sì che in alcuni istituti si configuri una situazione di sovraffollamento, come ad esempio a Pozzuoli, dove si contano 153 presenze su 107 posti disponibili, e a Rebibbia, dove a fronte di una capienza regolamentare pari a 266 unità le detenute presenti sono 337²; mentre in altri istituti le detenute vivono situazioni di quasi isolamento: al 31 dicembre 2016 si contano meno di 10 detenute a L'Aquila, Barcellona Pozzo di Gotto e Messina, addirittura 5 a Reggio Emilia e 3 a Paliano (CR). Se da un lato l'istituzione di più sezioni femminili sparse per le diverse regioni dovrebbe essere funzionale a che le detenute scontino il periodo di carcerazione in prossimità dei propri affetti, dall'altro lato il fatto che alcune sezioni siano di dimensioni molto ridotte limita la possibilità per le detenute di fruire di spazi sufficienti nonché di attività a loro dedicate.

La scarsa incidenza di donne nella popolazione detenuta non è una contingenza, ma un dato strutturale. Dal 1991 a oggi, le donne detenute rappresentano stabilmente tra il 4 e il 5 per cento della popolazione ristretta nelle carceri italiane, seguendo grosso modo l'andamento della controparte maschile.

Al di là dei numeri, se dal 2008 al 2016, pur seguendo un trend altalenante, la popolazione detenuta femminile è diminuita, passando da 2.410 unità a 2.285, è invece aumentato sensibilmente il numero delle donne condannate in via definitiva, che passa da 1.073 del 2008 a 1.521 del 2016. La durata della pena inflitta si attesta più frequentemente tra i 3 e 4 anni, seguita poi da pene ricomprese tra i 2 e 3 anni. E in generale, sono le pene fino a 5 anni quelle che vengono più spesso inflitte.

Le donne che entrano in carcere sono comunque segnate da un contesto di grave marginalità sociale, riflesso nel tipo di reati per cui vengono incarcerate. Sono i reati legati al patrimonio, alla legge sulle droghe e i reati contro la persona quelli per i quali le donne vengono più frequentemente condannate alla pena detentiva. Questi, nel 2016, costituiscono insieme il 64 per cento del totale delle condanne. Se però nel 2008 il numero delle condanne per i reati legati alla legge sulle droghe (1.080) superava il numero delle condanne per reati contro il patrimonio (915), nel 2016 si registra un'inversione di tendenza, con i primi che passano a 722 e i secondi a 1.179. Le condanne per reati contro la persona restano invece più o meno stabili e nel 2016 costituiscono da sole il 18 per cento circa delle condanne totali.³

Ma come vivono le detenute in tali condizioni di esiguità numerica e dispersione nel territorio? Per quanto riguarda le attività lavorative, le detenute lavoranti al 30 giugno 2016 sono 840, di cui 356 straniere. Se è vero che le lavoranti rappresentano circa il 37 per cento delle detenute a fronte di una media nazionale del 28 per cento, è anche vero che in grande maggioranza sono esclusivamente impiegate in servizi d'istituto, ad esempio addette alle pulizie e aiuto cuoche (73,6 per cento del totale delle lavoranti). 42 sono le detenute alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria addette alle lavorazioni, 22 ai servizi extra murari ex art. 21, e 6 alla manutenzione ordinaria dei fabbricati. Il restante 26,4 per cento delle lavoranti che non sono alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, si divide tra lavoranti in istituto per conto di imprese (90), in esterno ex art. 21 (63), semilibere per datori di lavoro esterni (17) e lavoranti in istituto per conto di imprese (2). Non si lavora in tutte le regioni e in alcune si lavora poco⁴. Per quanto riguarda la possibilità di accesso ai corsi di istruzione, nell'anno scolastico 2015-2016, sono 137 le detenute iscritte a corsi CISL (ex alfabetizzazione), 265 iscritte alla primaria, 231 alla primaria di primo grado, 95 ad altri corsi. In 64 sono iscritte ai licei, possibilità tuttavia presente solo in Campania e Lazio. In 51 agli istituti professionali e in 81 agli istituti tecnici.

Una questione centrale rispetto alla detenzione femminile è quella della presenza nelle carceri italiane di detenute con figli a seguito, tematica delicata sia dal punto di vista del diritto delle detenute con figli ad essere madri, sia del diritto dei figli di detenute da un lato a crescere con la propria madre e dall'altro a non dover per questo passare i primi anni di vita, età delicatissima di formazione, in un ambiente insalubre come quello carcerario.

Al 30 giugno 2016 sono ancora 41 i bambini conviventi in istituto con la madre, 38 le madri detenute con figli in carcere e 8 quelle incinte. Inoltre, stando al dettaglio delle presenze al 31 dicembre 2016, su un totale di 33 madri detenute, presenti in Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Piemonte, Sardegna e Veneto⁵, 23 (più di due terzi) sono cittadine straniere, mentre le cittadine italiane sono 10⁶. Qui di seguito riportiamo le presenze in serie storica:

Con andamento altalenante dal 1993 a oggi, il numero di bambini in carcere appare non dissimile da quello di venti anni fa, seppur registriamo un miglioramento rispetto alle condizioni inaccettabili cui si era arrivati nel 2001, che ha visto un picco di 83 bambini detenuti. È proprio del 2001 la legge Finocchiaro, n. 40/2001, meglio conosciuta come “legge 8 marzo”. Fino ad allora, solo le detenute con pena anche residua inferiore a 4 anni e figli di età non superiore a 10 anni potevano accedere alla detenzione domiciliare. Mentre le detenute con pena superiore a 4 anni e un figlio minore di tre erano messe di fronte alla scelta atroce tra far crescere il figlio senza madre o rinchiuderlo tra le mura del carcere. La legge 8 marzo introduce due nuovi istituti: a) la detenzione speciale domiciliare, che permette alle detenute madri di bambini di età inferiore a dieci anni di poter, dopo aver espiato un terzo della pena in carcere, scontare il residuo di pena presso la propria abitazione o in altro luogo di cura, assistenza o accoglienza; b) l’assistenza esterna dei figli minori, grazie al quale i benefici dell’art. 21 vengono estesi alle detenute madri di bambini sopra i 10 anni di età. La legge introduceva però anche delle condizioni di ammissione alle misure alternative, al fine di evitare - questa la preoccupazione nel dibattito che ha accompagnato l’iter di approvazione della legge - un utilizzo strategico della maternità in carcere: poteva essere ammessa ai benefici chi, in definitiva, non presentasse rischio di recidiva e dimostrasse la concreta possibilità di ripristinare la convivenza con i figli. Condizioni che hanno finito inevitabilmente per tagliar fuori le donne appartenenti alle frange più marginali della popolazione, magari detenute tossicodipendenti, incarcerate per reati relativi alla legge sulle droghe (di fatto, gran parte delle detenute). Altre grandi esclusioni erano le donne straniere che spesso prive di fissa dimora non potevano accedere agli arresti domiciliari.

In risposta al problema delle detenute madri che in ragione del tipo di reato, della durata della pena, o perché prive di dimora non possono accedere alle misure alternative e hanno continuato a vivere in istituto con i propri figli, il legislatore tramite la l. 62/2011 ha deciso di introdurre nuovi modelli detentivi a misura di bambino, per così dire: le Case famiglia protette, affidate ai servizi sociali e agli enti

locali, e gli ICAM, Istituti a Custodia Attenuata per Madri che fanno capo all'amministrazione penitenziaria: carceri colorate, senza sbarre, né armi, né uniformi, nei quali i figli delle detenute possono rimanere fino ai sei anni, non più i tre previsti dalla precedente normativa. Il primo ICAM era stato costruito in via sperimentale nel 2007 a Milano. Altri ICAM sono stati recentemente aperti a Venezia e a Torino, ma il loro numero, così come quello degli asili nido all'interno delle sezioni femminili, è ancora altamente insufficiente.

Dal 1993 ad oggi, gli ICAM e gli asili nido all'interno delle sezioni femminili oscillano da un minimo di 13 strutture a un massimo di 18 a livello nazionale, in parte non funzionanti. Pochissimi, dunque, i luoghi di possibile detenzione per le donne madri con figli a seguito, con il risultato di amplificare ulteriormente il problema della lontananza tra il luogo di residenza e quello di detenzione di queste donne; e quindi, a volte, anche della lontananza con gli altri figli fuori dal carcere, magari troppo grandi per seguirle in custodia attenuata. La legge 40/2001 e poi la legge 62/2011 hanno provato a migliorare una situazione inaccettabile. E, pur riconoscendo i meriti di queste leggi, dobbiamo anche continuare a tenere alta l'attenzione sulla discrasia tra quanto viene normato e quanto viene effettivamente fatto, e soprattutto su come ciò che viene normato viene fatto.

Nel corso di questo report abbiamo voluto delineare i diversi aspetti che si legano all'esiguità numerica della componente femminile della popolazione detenuta, utilizzando i dati quantitativi a nostra disposizione per tracciare un quadro della situazione generale. Ci aspettiamo che, data tale esiguità, i bisogni specificamente legati a un corpo non neutro ma sessuato, un corpo di donna, finiscano per essere trascurati (così come accade per tutti quei corpi che si discostano dalla "norma", maschile e falsamente neutrale). Ci aspettiamo che la componente femminile della popolazione detenuta, non potendo condividere né spazi né attività con la componente maschile, finisca per risultare ancora più segregata all'interno dell'ambiente carcerario, da un lato allontanate dai propri familiari e luoghi di residenza, dall'altro deprivate di certe opportunità lavorative, formative o anche di istruzione in comparazione con la controparte maschile.

1. Fino al luglio 2016 era operativo anche l'istituto di custodia attenuata di Empoli, chiuso per essere riconvertito in Rems.
2. Diversamente negli istituti di Trani e Venezia, dove la presenza è minore rispetto alla capienza.
3. Le altre tipologie di reato, in ordine di grandezza, sono: reati contro l'amministrazione della giustizia, contro la fede pubblica, contro la pubblica amministrazione, associazione di stampo mafioso, legge armi e reati contro l'ordine pubblico, che insieme coprono il 25 per cento del totale.
4. Ad esempio in 1 lavorante in Calabria su 42 detenute nel 2016, 3 in Sicilia su 131, 4 in Liguria su 61.
5. Si distribuiscono soprattutto tra Rebibbia femminile (11), Milano San Vittore (6) e Torino "le Vallette" (5), Milano Bollate (4), Venezia Giudecca (3), Bologna "Rocco D'Amato" (2), Sassari (1), Firenze Sollicciano (1).
6. Fonte: Dap - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - SEZIONE STATISTICA



ANTIGONE



VISITA ALL'ICAM DI MILANO

Il sacrificio della maternità

Visita in un carcere particolare che fa di tutto
per non sembrare come gli altri

Carolina Canziani

Nel cuore di Milano tra belle case e giardini rigogliosi c'è un vecchio palazzo: è l'Istituto di Custodia Attenuata per Detenute Madri (ICAM), nato a seguito della legge n. 62/2011 al fine di valorizzare il rapporto tra detenute madri e figli minori.

limitare la presenza di bambini all'interno delle carceri ma garantire la sicurezza della collettività

Lo scopo è di conciliare l'esigenza di limitare la presenza di bambini all'interno delle carceri con quella di garantire la sicurezza della collettività anche nei confronti di madri destinatarie di una sentenza di condanna o di un provvedimento di custodia cautelare. Si tratta di un istituto che può ospitare fino a un massimo di 11 donne e 11 minori. Al momento della visita sono presenti 7 donne, di cui 6 con 1 figlio ciascuna e una donna incinta. Inizialmente le donne internate nell'ICAM erano responsabili di reati di minor gravità contro il patrimonio, ora vi sono anche donne che scontano pene lunghe per reati più gravi contro la persona. Le ospiti dell'ICAM provengono da situazioni complesse e di grande disagio economico. Alcune hanno un vissuto di violenza e vi sono stati casi in cui hanno compiuto piccoli reati pur di essere condotte in ICAM per sottrarre sé e il proprio figlio a maltrattamenti subiti all'interno del nucleo familiare. Si tratta di donne che presentano un livello culturale estremamente basso per cui la struttura garantisce corsi di alfabetizzazione primaria e calcolo. È incentivata l'attività di illustrazione per sviluppare le capacità di narrazione personale: le detenute partecipano con entusiasmo e con grande impegno. Alle pareti sono appesi dei bellissimi disegni, che sono stati usati per illustrare un libro per bambini. L'istruzione è garantita solo fino alle medie. Gli operatori ci spiegano che per quella superiore e universitaria le detenute sono costrette a sospendere gli studi sino al ritorno in carcere, che avverrà al compimento del sesto anno di età del figlio: si tratta di un sacrificio che l'istituzione impone alla detenuta per svolgere il proprio ruolo di madre a beneficio del minore per il periodo di permanenza. L'Istituto, infatti, non dispone delle risorse necessarie per poter offrire un'istruzione più avanzata a quelle madri che siano in grado di accedervi. Per questo il loro percorso di formazione potrà riprendere solo una volta reinserite nel contesto carcerario, dove, invece, vi sono i fondi necessari per poter fornire questo servizio. "È una questione di numeri". Per quanto riguarda le attività lavorative all'interno dell'istituto, sono quelle tipicamente associate al ruolo sociale femminile, paternalisticamente inteso: accudimento dei figli, cucina, sartoria, lavanderia, pulizie in generale. Inoltre, molte sono recidive per cui non possono fruire dell'art. 21 Ord. pen. per il lavoro all'esterno. Gli altri ospiti

dell'ICAM sono i bambini di età compresa tra gli 0 e i 6 anni. La loro quotidianità all'interno dell'istituto è scandita da attività ricreative ed educative. I bambini si recano all'esterno per andare a giocare ai giardinetti e per frequentare l'asilo, accompagnati dagli educatori (2 educatori fanno capo all'Ospedale San Paolo, 5 a un progetto del Comune di Milano). Possono incontrare i propri familiari durante la giornata, nonché passare i fine settimana con i parenti. Laddove la madre e la famiglia d'origine decidano di far trascorrere al minore più di 3 giorni al di fuori dell'ICAM, la madre, sospesa la propria funzione genitoriale, deve necessariamente ritornare in carcere per il periodo concertato.

Molte sono le peculiarità di questo luogo, prima fra tutte la difficoltà di cogliere nella struttura e nelle sue architetture i segni, solitamente iper-evidenti, dell'afflizione e della segregazione di chi in quegli spazi è costretto. Appena varcato il primo cancello si ha percezione di ciò. Nel giardino dall'aria spoglia c'è un'infilata di seggioline colorate che rende difficile capire se stiamo entrando in un asilo un po' trascurato oppure no. Basta poco per accorgersi che tutt'intorno sopra il muro c'è un pannello in *plexiglass*. Ecco le sbarre nascoste agli occhi dei più piccoli. Nella prima stanza si viene controllati con il *metal detector*. Alle pareti ci sono i *monitor* della sorveglianza: controllano il perimetro e i corridoi interni della struttura. Gli agenti qui sono tutti uomini, sono in borghese. È una mattina di grande fermento. È, infatti, prevista la visita del Presidente della Repubblica e le detenute lavorano da giorni per rendere la struttura più accogliente. I bambini sono stati portati fuori dalle educatrici perché le madri possano occuparsi degli ultimi preparativi. L'edificio è fatiscente e la manutenzione ha costi esorbitanti: molte finestre non si aprono, le tapparelle sono rotte, il sistema delle tubature è disastroso e, infatti, in bagno vi sono grandi perdite d'acqua, coperte provvisoriamente con tende colorate per rendere meno triste per i bambini una situazione già di per sé disagiata. I bagni sono in comune (3 docce e 2 wc). Non ci sono lavatoi per i neonati che pertanto vengono lavati nelle stanze, prendendo l'acqua calda in bagno. La struttura è vecchia ma chi la abita è tutto fuorché vecchio. Le poche madri detenute incontrate per il corridoio sono molto giovani. Nonostante la vetustà dell'istituto, una volta entrati non si ha una sensazione sgradevole di abbandono, anzi: le pareti sono colorate, ma non con quei colori infelici e a tratti perversi che si vedono nelle carceri, sono colori caldi e accoglienti. Appese ai muri ci sono delle illustrazioni realizzate dalle detenute. Le stanze in cui dormono madri e bambini si affacciano su un lungo corridoio. A questo si accede per mezzo di una porta blindata che viene chiusa dalle 22:00 alle 8:00 del mattino. Le stanze, invece, sono sempre aperte, ordinatissime, pulite, i letti rifatti, i giochi riposti con cura sulle

mensole, i lettini con le coperte ben ricalzate. A riprova del fatto che – come sostiene la responsabile dell'area trattamentale – “se si offrono cose belle, nelle detenute scatta un meccanismo per cui conservano al meglio quelle cose, in maniera ordinata e rispettosa”.

uscendo dagli altri istituti rimane addosso l'odore acre di un'umanità dimenticata

Le stanze sono luminose e c'è un profumo balsamico che rende questa visita molto diversa da quelle in altri istituti di detenzione, dove, anche molte ore dopo essere usciti, rimane addosso l'odore acre di un'umanità dimenticata. In ogni stanza dormono generalmente due madri con i rispettivi figli. Solo in una stanza hanno lasciato che madre e figlia potessero dormire sole. Si tratta di un periodo estremamente delicato, di grande sofferenza. Hanno intrapreso, infatti, il duro percorso dell'affidamento condiviso. Al raggiungimento del sesto anno di età il minore viene gradualmente inserito all'interno della famiglia di origine. Se la famiglia non c'è, qualora vi siano i requisiti di legge, per la madre detenuta è predisposta la misura alternativa della casa protetta dove il minore può restare con la madre fino al compimento del suo decimo anno di età. Se, invece, questi requisiti non sussistono, il minore deve essere allontanato dalla madre. Nell'ultimo periodo stanno sperimentando con esiti positivi il c.d. affidamento condiviso con cui si cerca di creare una relazione e un dialogo fruttuoso tra la famiglia affidataria e la madre. Il bambino viene così accompagnato dalla madre in questo difficile percorso di avvicinamento alla nuova famiglia.

Per quanto riguarda gli agenti di polizia penitenziaria, un tempo erano organizzati dei corsi di aggiornamento e di formazione fondamentali data la criticità del luogo in cui lavorano, attualmente però sono stati sospesi. Nell'ICAM vi sono 16 agenti (8 uomini che lavorano nella parte dell'ingresso e 8 donne che lavorano nel corridoio in cui vi sono le stanze delle detenute, l'infermeria, i bagni e la ludoteca). Nessuno di loro porta la divisa, il che rende molto difficile capire chi è che cosa, qual è il ruolo giocato all'interno della struttura. Il responsabile della polizia penitenziaria e della sicurezza racconta: “la sera diventiamo i loro fratelli, i loro padri, i loro avvocati, i loro psicologi, i loro preti”. Non indossare l'uniforme, scelta funzionale al benessere psicologico del bambino, confonde i ruoli, per cui queste donne che portano con sé il privilegio e il peso di una vita che da loro dipende si trovano poi a confrontarsi e fidarsi con le guardie, che qui hanno tutto l'aspetto di essere in primo luogo uomini e donne con il loro bagaglio di umanità.

È di certo considerato un *fiore all'occhiello* dell'amministrazione penitenziaria italiana, ma quando si chiude l'ultimo cancello alle spalle si percepisce come dietro alle trasparenze, ai colori, ai giochi, alle *fnzioni* degli abiti civili si celino realtà di profonda sofferenza, in cui la femminilità è ridotta a un unico ruolo, la maternità perde la propria connotazione intima e l'infanzia un pezzo di libertà.



ANTIGONE



DISABILITÀ

La pena nella pena

Meno della metà dei detenuti disabili
è ospitato in luoghi attrezzati

Grazia Parisi

628 sono i detenuti con disabilità

Si tratta di una rilevazione unica, effettuata nell'agosto 2015 dall'ufficio IV "Servizi sanitari", della direzione generale detenuti e trattamento allo scopo di monitorare l'applicazione dell'Accordo "Linee guida in materia di modalità di erogazione dell'assistenza sanitaria negli istituti penitenziari per adulti; implementazione delle reti sanitarie regionali e nazionali" approvato dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni il 22 gennaio 2015².

Non esiste infatti - ed è questa una prima grave mancanza - un monitoraggio permanente a livello nazionale dei detenuti con disabilità, non esistendo alcun accordo specifico tra il DAP e il Sistema Sanitario Nazionale (SSN), al quale dal 2008 sono attribuite le competenze in materia di sanità penitenziaria.

A seguito di questa rilevazione unica il DAP ha emanato la circolare "La condizione di disabilità motoria all'interno degli istituti penitenziari - Le limitazioni funzionali"³, che detta le linee guida in materia di barriere architettoniche, formazione e assistenza sanitaria. Lo scopo dell'amministrazione è migliorare le condizioni detentive e garantire la massima autonomia possibile, affinché queste persone possano esercitare i loro diritti, vivere una vita decorosa in istituto, e affinché vengano riconosciute loro le dovute indennità.

La circolare è innanzitutto diretta agli adeguamenti degli ambienti detentivi, sia per quanto riguarda la realizzazione di nuove strutture penitenziarie, sia nella manutenzione e nell'ammodernamento di quelle esistenti. Gli interventi migliorativi devono prevedere l'abbattimento di barriere architettoniche, la realizzazione di percorsi e varchi per gli spostamenti verticali e orizzontali, adeguatamente dimensionati e attrezzati per garantire l'accessibilità ai locali frequentati da detenuti e dagli operatori disabili, nonché ambienti con servizi igienici dedicati e una camera di pernottamento adeguata per ogni circuito detentivo. Inoltre, ai detenuti disabili dovrà essere garantita, eventualmente anche con la necessaria assistenza, la libera ed autonoma circolazione all'interno dell'istituto, compresa l'accessibilità ai locali destinati alle attività trattamentali.

Sul punto la normativa vigente prevede che alcune categorie di detenuti, affetti da specifici stati patologici, siano ospitati in sezioni penitenziarie specializzate. Il

riferimento normativo è l'art. 65 dell'ordinamento penitenziario, che al comma 1 stabilisce il principio per cui "i soggetti affetti da infermità o minorazioni fisiche o psichiche devono essere assegnati ad istituti o sezioni speciali per idoneo trattamento"⁴. Tale previsione di carattere generale viene meglio definita dal comma successivo; quest'ultimo, infatti, individua i soggetti da assegnare "a tali istituti o sezioni" in coloro "che, a causa delle loro condizioni, non possono essere sottoposti al regime degli istituti ordinari".

Ad oggi sono solo due gli istituti penitenziari che hanno reparti per disabilità fisica e motoria

Ad oggi sono solo due gli istituti penitenziari che hanno reparti per disabilità fisica e motoria: la casa circondariale di Bari e la casa di reclusione di Parma. Continuano ad essere chiusi e non funzionanti il CDT (centro diagnostico terapeutico) annesso alla casa circondariale di Catanzaro e la sezione adibita presso il carcere di Massa Carrara. La sezione speciale per i detenuti portatori di handicap prevista presso la CC di Busto Arsizio (VA) è invece stata convertita in reparto per la riabilitazione ed è ancora inutilizzata. Altre carceri dispongono, invece, di stanze detentive con ridotte barriere architettoniche (Grafico 1).

La Casa circondariale di Bari è sede del Sai di (servizio di assistenza integrata - ex centro clinico), con tre piani, di cui due di degenza: uno, il primo, è destinato esclusivamente ai detenuti para e tetraplegici o con disabilità motorie. Ogni cella è provvista di un accesso facilitato così come i servizi igienici, tutti regolarmente predisposti per essere del tutto accessibili. Il secondo livello della sezione è dedicato alla diagnosi e alla cura e ospita i detenuti che, pur essendo disabili, presentano delle caratteristiche meno gravi oppure sono oramai cronici. All'ultimo piano, oltre che gli ambulatori diagnostici, vi sono le stanze per la fisioterapia. Inoltre, la struttura dispone di un centro di fisiokinesiterapia, utilizzata per la cura di patologie muscolo-scheletriche, soprattutto per il recupero delle funzioni motorie perse.

Nella zona del cortile per l'ora c'è una palestra con piscina mai entrata in funzione

Anche alla Casa di reclusione di Parma, nel circuito di media sicurezza vi è un reparto paraplegici considerato fra i più all'avanguardia d'Italia. Inaugurato nel 2005, è progettato per soddisfare le esigenze particolari dell'utenza. C'è un bagno assistito, molto ampio e ben attrezzato per le esigenze degli ospiti, una sala di kinesiterapia, una

sala con le attrezzature per la “ginnastica dolce”. I locali sono interamente climatizzati. Le celle, che sono ricavate dall’unione di due stanze (e grandi dunque 22 mq) hanno un bagno adatto alle esigenze di un disabile, ospitano due persone. Nella zona del cortile per l’ora d’aria c’è anche una palestra con piscina per la fisioterapia, che non è mai entrata in funzione perché una volta realizzata la sua gestione è passata alla ASL, la quale, per gli elevati costi di gestione dell’impianto, non riesce a metterla in funzione.

Quelli di Bari e Parma sono due casi di eccellenza. Tuttavia, la scarsità di strutture adeguate fa sì che molti detenuti disabili debbano essere trasferiti in istituti nei quali siano disponibili ambienti appositamente attrezzati ad accoglierli. In questi casi, la circolare del 2016 del DAP invita gli operatori a verificare la presenza di luoghi idonei alle esigenze del disabile nell’istituto più vicino, in modo da non allontanarlo dalla famiglia e dagli affetti e garantendo così anche il principio della territorialità della pena. Inoltre, la presa in carico del detenuto disabile dovrà avvenire nel minor tempo possibile, come stabilito più volte dalla Corte EDU⁵ che ha condannato l’Italia per gli insufficienti standard di assistenza sanitaria in carcere e per il ritardo nel curare un detenuto. A tal proposito appare non più rinviabile il perfezionamento e l’implementazione di un sistema di monitoraggio permanente delle presenze di detenuti con disabilità. Nel frattempo i Provveditori regionali sono stati invitati a predisporre sistemi di informazione tempestiva sugli ingressi in carcere.

Più della metà dei detenuti portatori di handicap è ristretto in strutture non adeguate, con spazi e servizi carenti

Il DAP mira così a trovare soluzioni individualizzate, puntando per lo più sulla formazione degli operatori e dei detenuti cosiddetti *caregivers*, come tra l’altro raccomandato dal CPT nel report pubblicato a seguito della visita effettuata nel maggio 2012⁶. In quell’occasione il CPT rilevava che nell’istituto di Bari i “piantoni” venivano selezionati dalla direzione tra i detenuti che si offrivano volontariamente di assistere i propri compagni di cella, ma che nessuno di essi aveva ricevuto una specifica formazione per svolgere i particolari compiti di assistenza richiesti. Il CPT raccomandava dunque di assicurare un’adeguata formazione ai “piantoni” e che questi fossero sempre supervisionati da operatori qualificati. Il primo progetto di formazione di detenuti *caregivers* è stato sviluppato proprio a Bari, nel 2015, in convenzione con l’Azienda ospedaliera universitaria consorziale Policlinico di Bari. Il corso ha formato 80 detenuti, di cui 16 stranieri, i quali hanno acquisito le competenze necessarie per prendersi cura in modo professionale – sul modello del caregiver familiare – dei loro

compagni. Coloro che hanno portato a termine il corso hanno ricevuto un attestato spendibile anche una volta liberi: l'attestato li qualifica infatti come operatori socio-assistenziali (OSA) e, una volta tornati in libertà, potranno usarlo per essere assunti come addetti all'igiene, alla pulizia e all'accompagnamento dei pazienti sia privatamente che in strutture sanitarie o comunità di accoglienza. Nel 2016 erano 71 i detenuti impiegati come *caregivers* nell'istituto del capoluogo pugliese, ma quella di Bari resta un'esperienza unica e il modello a cui tendere, anche per incentivare l'inclusione lavorativa in carcere.

Ma resta il problema delle barriere. Più della metà dei detenuti portatori di handicap è ristretto in strutture non adeguate, con spazi e servizi carenti. E il dato è ancora più allarmante se si pensa che il 30% avrebbe i requisiti per accedere alle misure alternative, ma non possono usufruirne per mancanza di strutture adeguate anche sul territorio e per le scarse possibilità di trovare un'occupazione all'esterno, nonostante le varie forme di lavoro protetto.

È così che la disabilità diventa per queste persone una pena nella pena, un handicap nell'handicap, con poche speranze di dare un valore e un senso alla detenzione stessa.

1. Secondo la International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF), i soggetti con condizione di disabilità o limitazione funzionale sono quelli che si trovano in una situazione di difficoltà di carattere permanente in almeno una delle funzioni della vita quotidiana (ad es. lavarsi, vestirsi, mangiare, alzarsi dal letto o dalla sedia), della mobilità corporea, della locomozione, della comunicazione (vedere, sentire, parlare), della inclusione e partecipazione alla vita sociale. L'ICF è uno strumento elaborato nel 2001 dall'Organizzazione Mondiale della Sanità che analizza e descrive la disabilità come esperienza umana che tutti possono sperimentare. Tale strumento propone un approccio innovativo e multidisciplinare, descrivendo lo stato di salute delle persone in relazione ai loro ambiti esistenziali (sociale, familiare, lavorativo) al fine di cogliere le difficoltà che nel contesto socio-culturale di riferimento possono causare disabilità.
2. Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale serie generale n. 64 del 18/03/2015.
3. Circolare GDAP-0089149-2016 del 10/03/2016.
4. Conformemente a quanto stabilito dalle European Prison Rules: Rec(2006)2 n. 46, www.coe.int
5. Sentenza Corte EDU, sez. II, sent. 10 giugno 2008, ric. n. 50550/06, Scoppola c. Italia
Sentenza Corte EDU, sez. II, sent. 7 febbraio 2012, ric. n. 2447/05, Cara-Damiani c. Italia
Sentenza Corte EDU, sez. II, sent. 22 aprile 2014, ric. n. 73869/10, G. C. c. Italia
6. CPT/Inf (2013) 32 (pag. 33).



ANTIGONE



LGBT

Tra sezioni-ghetto, abusi e sopraffazioni. Dove e come vive la comunità LGBT ristretta?

Recluse tra i reclusi, protette tra i protetti,
è ancora questa la realtà?

Elia De Caro

Pur iniziando a formarsi una produzione scientifica sul fenomeno delle persone trans detenute e una maggiore attenzione da parte dei media tale realtà continua a essere trattata quasi come un fenomeno clandestino. Anche lo stesso Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria non ha ancora individuato delle soluzioni univoche alle varie problematiche emerse negli anni, continuando a ondeggiare tra la scelta di diversi sistemi di allocazione che vanno dai reparti dedicati, a volte presso istituti femminili, altri maschili, fino alla collocazione presso le sezioni precauzionali.

Le soluzioni finora individuate hanno tutte dato luogo a distinte e notevoli problematiche, verificandosi quasi sempre una forte difficoltà a far accedere le persone transessuali ai percorsi trattamentali, alle attività di istituto e senza la predisposizione di un adeguato servizio sanitario in relazione alla specificità dei loro bisogni di salute. Alle problematiche comuni alla maggior parte dei detenuti si aggiungono infatti delle criticità dovute al mancato riconoscimento da parte dello stato italiano della transizione in essere da un genere ad un altro. Inoltre, un aspetto rilevante da tenere in considerazione è quello psicologico: spesso il disagio che accompagna lo stato di detenzione delle persone transessuali si manifesta in comportamenti autolesivi che fanno temere per la stessa sopravvivenza della persona. In aggiunta si tende erroneamente a sottovalutare la depressione dovuta all'isolamento che si protrae nel tempo¹.

L'Amministrazione penitenziaria ha in questi anni tentato di affrontare tale questione, creando nelle carceri di Belluno, Roma, Napoli e Rimini, delle sezioni dedicate all'interno degli istituti maschili mentre a Firenze vi è una sezione collocata in uno spazio adiacente la sezione femminile, permettendo in questo modo una condivisione totale delle attività e degli spazi collettivi con le donne reclusi e garantendo una vigilanza assegnata prevalentemente al personale penitenziario femminile. Nelle altre carceri, invece, le persone transessuali e transgender vengono inserite nei reparti precauzionali insieme ai *sex offenders*, ai collaboratori di giustizia e agli ex appartenenti alle Forze dell'ordine.

Le attività ricreative e trattamentali delle persone trans all'interno della struttura penitenziaria restano rigidamente separate da quelle degli altri detenuti. Parimenti il regime di separazione crea ostacoli nell'accesso al lavoro.

Tutte le modalità di detenzione oggi applicate risultano inevitabilmente

discriminatorie se si considerano gli spazi di movimento, le ore d'aria concesse, l'accesso alla scolarizzazione, alla formazione, alle attività lavorativa, alle attività sportive, etc. Difficile appare anche l'opportunità di poter disporre a livello nazionale di medici specializzati nel settore (ad esempio nel campo dell'endocrinologia) assegnati all'ambito penitenziario dal Servizio Sanitario Nazionale, a cui spetta la tutela della salute in carcere.

Maggiormente negativa risulta essere l'opportunità di accesso a misure e pene alternative alla detenzione: per la maggior parte delle persone transessuali e transgender detenute l'assenza di un tessuto familiare e sociale all'esterno riduce ulteriormente le già scarse possibilità di trovare un'occupazione o comunque una collocazione presso strutture idonee (richiesta per legge). Rare anche le disponibilità nelle case di accoglienza per detenuti e nelle comunità terapeutiche, necessarie per percorsi riabilitativi alternativi alla detenzione.

A partire dal 2000, alcune direzioni di istituti in collaborazione con associazioni quali il MIT (Movimento Identità Transessuale) di Bologna e Libellula di Roma, hanno organizzato incontri e seminari indirizzati alla formazione del personale. Nel 2010, sempre in Toscana, fu avanzata un'ulteriore proposta sperimentale: in essa si prevedeva di riunire le persone transessuali e transgender detenute sul territorio nazionale ed Empoli, nell'Istituto di Pozzale – un piccolo carcere a bassa soglia, accogliente e con ampi spazi aperti – che aveva precedentemente ospitato un progetto dedicato alle donne tossicodipendenti. Gli Enti locali si opposero e il Ministero della Giustizia negò l'autorizzazione all'apertura di tale sperimentazione con la motivazione che nel mondo penitenziario non poteva essere ammissibile il riconoscimento di una identità "altra". Successivamente, a partire dal 2013, il Dap ha posto in essere delle prime iniziative di sensibilizzazione sul tema tra cui una ricerca² nella quale si legge che: "Sotto i profili securitari, oltre che trattamentali, la vita detentiva assume colori diversi per un ristretto omosessuale rispetto ad un ristretto eterosessuale e, ancor di più, rispetto ad uno transessuale. In tutti questi casi, ben diverse sono le problematiche relativamente alla "conoscenza" del recluso, alla sua interazione con gli altri ristretti, agli aspetti allocativi, gestionali, trattamentali o sanitari, ad esempio. Nel carcere, in questo luogo "senza tempo", vanno declinate l'affettività e la sessualità. Comprendere, qualificare e gestire, per noi operatori, queste due dimensioni è pregnante quanto delicato: la nostra Carta costituzionale, a chiare lettere, disegna un carcere la cui cifra tenda alla rieducazione e le cui pene non consistano in trattamenti disumani".

Al momento, secondo gli ultimi dati forniti dal DAP, il Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, risalenti al 2015, le persone transessuali recluse in Italia sono circa 40 mentre nel 2013 erano 69, sparse in 10 diverse strutture. Le associazioni LGBT, però, denunciano che il numero è sicuramente maggiore, dato che la cifra diffusa non tiene conto dei travestiti o di coloro che hanno già fatto l'operazione per il cambio di sesso e sono stati destinati ai reparti femminili.³

Sempre dal 2010 è aumentata l'attenzione del DAP al fenomeno ed è stato istituito il gruppo di lavoro PEA n.19 a cui successivamente è seguito nel 2015 il progetto sportello diritti tenuto da MIT, Ora d'aria, Libellula e Consultorio transgenere in collaborazione con Osservatorio ONIG e istituto di ricerca Metafora, progetto che ha svolto attività di sportello e ascolto negli istituti di Milano S. Vittore, di Firenze Sollicciano, Napoli Poggioreale, Belluno oltre al reparto G8 di Rebibbia. Oltre alle attività di sportello con le persone detenute trans sono stati organizzati seminari di formazione col personale sanitario e penitenziario.

“In realtà da quanto emerso dalla nostra attività di sportello, le problematiche sono molteplici e urgenti: un'attesa lunga fino ad un anno per la prescrizione di terapie ormonali, esclusione dalle attività culturali e sportive e ricreative, difficoltà a relazionarsi col mondo esterno”.⁴ Per quanto attiene alla quotidianità detentiva emerge che le persone transessuali e transgender trascorrono gran parte del loro tempo all'interno della propria sezione, non potendo accedere con la stessa frequenza alle suddette attività. Ciò in quanto il regime di separatezza fa sì che le ore d'aria siano concesse in momenti differenti rispetto agli orari degli altri detenuti, per un tempo in molti casi nettamente inferiore e con forti limitazioni nella fruizione degli spazi pubblici, a causa del principio di “non promiscuità” applicato dagli agenti su ordine del Ministero⁵.

Altro aspetto delicato è dato dalla circostanza che non tutte le Asl riconoscono le terapie ormonali – in molti casi necessarie – tra i L.E.A. (i livelli essenziali di assistenza per i quali il costo dei farmaci/ormoni viene garantito dalle Asl), ragione per cui in alcune strutture è consentita la somministrazione di ormoni solo se la spesa è sostenuta direttamente dalla persona interessata⁶. In alcune Regioni (tra cui Toscana, Emilia-Romagna, Lazio) sono stati sottoscritti dei protocolli d'intesa fra Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria, gli Enti locali e gli Uffici

dei Garanti dei diritti delle persone private della libertà con l'obiettivo di migliorare le condizioni detentive e garantire il diritto alla salute nelle sezioni transessuali.

Nel 2016 il DAP ha istituito un tavolo di lavoro con le Associazioni sopra menzionate e si è tenuto un incontro a Rebibbia presso il reparto G8 a cui hanno partecipato funzionari del Ministero della Giustizia e del DAP. In tale occasione si sono evidenziati alcuni dei risultati raggiunti con lo sportello diritti-trans ed enucleate alcune delle maggiori difficoltà riscontrate da questo tipo di detenuti, mostrando come sia possibile superarle individuando i tratti comuni presenti nei diversi istituti. Si sono evidenziate le difficoltà di reinserimento lavorativo, di costruzione di percorsi di risocializzazione/riabilitazione, di tutela della salute, di costruzione e gestione dei rapporti con i servizi territoriali. Sono emerse le proposte di istituire sezioni dedicate alle persone trans detenute da distribuirsi sul territorio nazionale pensando a tre istituti siti rispettivamente nel nord Italia, nel centro Italia e al sud. Relativamente a tale percorso l'Associazione Antigone ritiene importante effettuare un lavoro di screening delle legislazioni regionali al fine di individuare quelle regioni che diano la maggiore copertura sanitaria alle esigenze delle persone transessuali ovvero che prevedano l'inserimento delle terapie ormonali, del supporto psicologico nella fase della transizione e delle visite specialistiche endocrinologiche tra i LEA, o che prevedano che tali cure vengano fornite in regime di esenzione alle persone detenute. Oltre alla sussistenza di avanzate legislazioni regionali l'individuazione degli ambiti territoriali dovrà anche tener conto della presenza o meno nei territori interessati di associazioni che tutelino i diritti di delle persone trans detenuti e che possano collaborare con l'amministrazione penitenziaria al fine di individuare percorsi di riabilitazione e di reinserimento lavorativo. Appaiono pregevoli alcune delle prime soluzioni proposte dal Dap di attenuare in alcuni casi la separazione di tale categoria di detenuti da altre potendosi prevedere momenti in cui si fruisca congiuntamente di attività trattamentali, lavorative o di altro genere, riducendo i momenti di separazione dal resto della popolazione carceraria solo per il pernottamento, consentendo così maggiori possibilità di integrazione.

Tali proposte però, ad oggi, non sono state realizzate e la situazione delle persone transessuali detenute continua a essere drammatica, queste persone rischiano un'ulteriore condanna dentro la condanna: all'isolamento, alla perdita di contatto relazionale non solo col mondo esterno ma anche con quello costituito dagli altri detenuti. Se fuori dal carcere queste persone vivono una condizione difficile, la loro vita all'interno di un penitenziario diventa pressoché impossibile: diventa una lotta

per la sopravvivenza. Un dato su tutti dovrebbe allarmare e far riflettere: ogni anno nelle carceri italiane una persona transessuale su quattro si suicida o commette atti di autolesionismo⁷ Anche per i detenuti gay si segnalano esperimenti di sezioni separate a Gorizia e Napoli Poggioreale (sezione Salerno) soluzione che ha dato adito a diverse critiche: *“Creare nei penitenziari sezioni apposite per i gay, per tutelarli da eventuali aggressioni omofobe può significare escluderli dai percorsi trattamentali, negando loro diritti riconosciuti agli altri detenuti,”* ha spiegato Mauro Palma, Garante nazionale per le persone private della libertà. *“Sebbene l’obiettivo sia tenerli al riparo da omofobia e violenze - ha spiegato il Garante - in questo modo i detenuti vengono però esclusi dalle attività di rieducazione e dalla vita detentiva quotidiana, creando di fatto una situazione di isolamento ingiustificata, quando invece la protezione da garantire agli omosessuali detenuti che la richiedono espressamente non deve minimamente diminuire la loro partecipazione alla vita detentiva quotidiana e ai percorsi trattamentali”*.⁸ *“È come fossero al 41bis,”* ha specificato Susanna Marietti, coordinatrice nazionale di Antigone⁹. Se da un lato tale misura d’emergenza, in mancanza di soluzioni alternative, appare tutelare persone in grave difficoltà, va osservato che spesso tale collocazione porta i detenuti a scontare la pena in condizioni più dure di quelle ordinarie. Nel caso di Gorizia, per esempio, a causa della carenza cronica di personale, ai detenuti dell’area riservata a detenuti gay verrebbe negata la possibilità di partecipare alle attività di rieducazione. Altre volte, addirittura, i detenuti omosessuali sono costretti a rimanere in celle di isolamento giorno e notte. Nel corso del 2016 ho condotto personalmente una visita alla casa circondariale di Rimini dove è sita una sezione apposita ove erano detenute due persone per le quali non è prevista alcuna attività trattamentale tranne quella di pilates, condotta da una volontaria ogni due settimane. Le due detenute sono isolate da tutti gli altri detenuti e non partecipano ad alcun percorso rieducativo, gli è inibito il lavoro e la scuola e vi sono limitazioni anche per ricevere i trucchi in cella, sebbene vivano in tale regime di separazione. Mi ha molto colpito la frase di una delle detenute : *“Io sono qui per scontare una pena, non per ricordarmi ogni giorno che prima ero un uomo”* affermazione che ci fa interrogare profondamente sul senso della pena e del reinserimento sociale negato a queste persone.

1. In tali termini : M. Bondavalli su academia.edu
2. Le dimensioni dell'affettività - il diritto alla sessualità e affettività quale diritto inviolabile del detenuto; analisi e prospettive applicative de iure condito e de iure condendo - Le affettività ristrette. Aspetti psicologici e profili operativi- “Identità di genere: omosessualità e transessualità nella detenzione” Dispense ISSP n.3 (settembre 2013) Annalisa Gadaleta, Silvia Lupo e Soccorso Irianni - Vice Commissari di Polizia penitenziaria
3. Nicola Maria Coppola su bossy.it
4. Tratto da C. Bertolazzi e P. Marcasciano: Galere d'italia – 12 rapporto Antigone sulle condizioni di detenzione – Infinito editore
5. Cfr Circolare D.A.P. n. 500422, 2 maggio 2001
6. Nel 2011 ha fatto discutere il caso di una persona transessuale rinchiusa nel carcere di Terni: il magistrato di sorveglianza di Spoleto stabilì che la Asl doveva pagare le cure ormonali "per garantirne l'integrità psicofisica"; la decisione venne impugnata dall'Azienda sanitaria ma nel luglio 2012 la pronuncia della Corte di Cassazione valutò inammissibile il ricorso (cfr sentenza n. 23774/2012) confermando l'erogazione delle terapie a spese del SSN.
7. Transessuali e omosessuali in carcere
8. Carceri, sezioni apposite per detenuti gay. Il garante: “Isolamento ingiustificato”
9. Le “sezioni gay” nelle carceri italiane esistono davvero e Carcere di Gorizia: la “sezione gay” al centro delle polemiche



ANTIGONE



DROGA E CARCERE

Soffia il vento proibizionista

Calano le misure alternative concesse
ai tossicodipendenti e aumentano i detenuti
per reati di droga

Maria Pia Scarciglia e Andrea Oleandri

18.702 sono i detenuti per reati di droga nel 2016

La questione droghe ha storicamente un impatto significativo sulla situazione carceraria.

A causa delle crociate proibizioniste il numero dei detenuti presenti negli istituti di pena italiani per la violazione delle leggi sugli stupefacenti ha da sempre rappresentato una delle percentuali più alte: dei 47 Paesi aderenti al Consiglio d'Europa, nel 2015 l'Italia era quello con il più alto numero di detenuti condannati in via definitiva per reati di droga¹.

nel 2015 l'Italia è l'ultimo paese del Consiglio d'Europa per detenuti con reati di droga

Le statistiche ci dicono che alla fine del 2016 18.702 persone erano in carcere per aver violato le leggi in materia (17.980 erano uomini e 722 donne). Di questi 6.922 sono stranieri (di cui 259 donne).

La definizione di “droga” è stata oggetto, per lungo tempo, di un acceso e vivace dibattito che, solo nel 1961, è giunto ad una definizione omogenea e condivisa, frutto delle molte risoluzioni delle Nazioni Unite che la definisce: “qualsiasi sostanza, naturale o artificiale, inclusa nelle tabelle I e II”.

Nella Convenzione ONU del 1988, appare, per la prima volta nella storia, la definizione di droghe stupefacenti. Ciò che balza agli occhi è che il termine “droga” non è affatto spiegato in termini scientifici né nel suo significato semantico. Per l'ONU la droga è illegale perché droga.

Passeranno molti anni prima che la politica e le sue leggi riconoscano valore a termini quali abuso, stupefacenti, dipendenza e consumo personale. Non è un caso che l'OMS abbia manifestato, per lungo tempo, uno sconcertante distacco nelle vicende della classificazione delle sostanze stupefacenti, come alcool e tabacco. Un ritardo clamoroso che porterà l'Organizzazione Mondiale della Sanità, solo nel 1973, a riconoscere la dipendenza delle droghe (alcool e tabacco) dichiarando la loro pericolosità per la salute pubblica.

L'eredità del passato in fatto di sostanze stupefacenti è un fardello dal quale le società ed i governi occidentali non sono mai riusciti a liberarsi, con il risultato di aver intrapreso una guerra alla droga durata oltre quaranta anni ed i cui costi umani e economici sono incalcolabili.

Le politiche sulla droga si intrecciano inesorabilmente con le politiche penali e penitenziarie.

Il Testo Unico 309 del 1990, nonostante le grandi aspettative, ha deluso e non poco perché ha rappresentato l'ennesimo tentativo di risolvere il fenomeno droga attraverso un approccio ideologico che, al contrario della precedente disciplina (1975), inasprisce il trattamento sanzionatorio delle condotte legate al consumo e al traffico di sostanze stupefacenti.

Le politiche repressive antidroga hanno raggiunto il loro apice con la legge Fini-Giovanardi (l. 49/2006), responsabile di aver riempito le carceri di giovani consumatori. Si può dire che l'Italia ha sempre governato il fenomeno droga con leggi punitive e demagogiche.

l'Italia ha sempre governato il fenomeno droga con leggi punitive e demagogiche

È stato proprio negli anni della Fini-Giovanardi che il numero dei detenuti presenti in carcere per reati di droga aveva raggiunto le vette massime, contribuendo in maniera decisiva al sovraffollamento penitenziario che costò all'Italia la condanna da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo con la sentenza Torreggiani.

Nel 2009 i detenuti per reati di droga erano il 41,56% del totale. Con l'abrogazione per incostituzionalità della Fini-Giovanardi si è verificato un calo immediato al 35,3% del 2014, fino ad arrivare al 33,9% del 2015.

34,2% detenuti presenti per violazione del TU stupefacenti

Tuttavia nell'ultimo anno il trend è nuovamente in salita, lieve ma pericolosa. Al 31 dicembre 2016 infatti i detenuti presenti per violazione del TU stupefacenti erano il 34,2% del totale.

La grande maggioranza di chi finisce in carcere per reati di questo tipo viola l'art. 73 del Testo Unico che colpisce chi produce, traffica e detiene sostanze stupefacenti o psicotrope. Non si colpisce dunque il narco-traffico tradizionalmente in mano alle grandi organizzazioni criminali, ma la detenzione finalizzata allo spaccio. Così a essere arrestati e detenuti sono spesso i più vulnerabili con biografie molto complicate dal punto di vista personale, sanitario e sociale. Tra questi ci sono anche gli stranieri che, non a caso, risultano essere oltre un terzo del totale dei detenuti ad aver violato l'art. 73, mentre poco meno del 15% sono coloro che finiscono in carcere per violazione dell'art. 74

Prima dell'avvento dello storico D.P.R. 309/90 "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza" (tornato in vigore con la dichiarazione di parziale incostituzionalità della legge Fini-Giovanardi), la condizione del detenuto tossicodipendente non contemplava affatto regimi alternativi allo stato detentivo, sia che si trattasse di persona giudicabile, che di condannato definitivo. Il legislatore si era infatti limitato a prevedere la possibilità di ricevere le cure mediche, specialistiche e riabilitative direttamente in carcere.

Ma il dibattito sull'istituzione di appositi padiglioni per i detenuti con problemi di droga, luoghi ad hoc per la cura e la riabilitazione con personale medico e infermieristico specializzato già divideva gli addetti ai lavori. Si creò un movimento di protesta che considerava tale modello pregiudizievole e lesivo dei diritti dei detenuti tossicodipendenti costretti a vivere in una sorta di Ghetto da cui sarebbe stato difficile venir fuori.

Un altro aspetto correlato alla questione droghe è quello relativo alla salute. Molti dei detenuti per reati di droga (e non solo) hanno anche problemi di dipendenza legati all'utilizzo della stessa.

25% i tossicodipendenti sul totale dei detenuti

I tossicodipendenti sono il 25% circa del totale della popolazione detenuta, quota che risulta sostanzialmente stabile nel corso degli ultimi cinque anni. Un dato questo, occorre sottolinearlo, che riguarda i detenuti con problemi droga-correlati e non con una diagnosi di dipendenza, che risultano essere meno.

Il carcere fa fronte a questa problematicità attraverso l'assistenza all'interno degli istituti dei Ser.T² che debbono garantire un intervento con farmaci antagonisti, in particolare il metadone, per cui viene attuato un programma a scalare, oppure una "terapia secca" che, senza ricorrere alla somministrazioni di alcuna sostanza, consiste nel far evolvere il decorso della crisi in modo naturale.

Tuttavia l'attività di disintossicazione, già difficile all'esterno delle carceri, sconta all'interno degli istituti le problematiche connesse al sovraffollamento, alla carenza o fatiscenza delle strutture e al basso numero di personale quali educatori e psicologi, tutti fattori che non consentono di attivare tutti gli interventi necessari.

Una soluzione, suggerita dalle stesse istituzioni, è quella di ampliare l'uso della misure alternative alla detenzione, per permettere di meglio tutelare il diritto alla salute.

Un auspicio che tuttavia fatica a diventare realtà. La sospensione dell'esecuzione (art. 90 TU stupefacenti) e l'affidamento in prova in casi particolari (art. 94 TU stupefacenti), le due principali misure alternative immaginate ad hoc per le persone tossicodipendenti e alcolodipendenti, non sono di facile applicazione e sono disciplinate da norme caratterizzate da un massimo di discrezionalità unito a un minimo di certezza (e di scientificità).

L'art 90, per esempio, è una norma particolarmente ambigua che consente ai soggetti condannati per reati la cui pena residua o congiunta non superi i sei anni od i quattro anni, se si tratta di un titolo esecutivo comprendente reati di cui all'art. 4 bis della l. del 26 luglio 1975, n. 354, di domandare la sospensione della esecuzione della pena detentiva.

Il legislatore pone due ulteriori condizioni affinché il soggetto condannato possa accedere a tale istituto:

- La commissione di un reato quale immediata conseguenza della condizione di tossicodipendente;
- Il positivo svolgimento da parte del soggetto condannato ad un programma terapeutico concluso o in via di conclusione svolto in una struttura accreditata del pubblico e/o del privato autorizzata ai sensi dell'art. 116

Certamente la norma mostra in tutta la sua integrità i buoni e condivisi intenti del legislatore del '90: evitare che il tossicodipendente condannato entri nei circuiti

penitenziari.

Peccato che, nella realtà delle cose, l'istituto in questione è stato peggiorato notevolmente dalla legge n. 49 del 2006 (Fini-Giovanardi) e diventa quasi automatico finire in carcere più rapidamente di quanto si pensi.

Prima della riforma infatti il detenuto poteva uscire dal carcere, provvisoriamente, semplicemente presentando la domanda di affidamento e la relativa documentazione, in attesa della pronuncia del Tribunale di Sorveglianza. Sulla domanda di scarcerazione provvisoria decideva il pubblico ministero, come organo puramente amministrativo, senza potere discrezionale, con un semplice controllo sul rispetto dei limiti di pena prescritti dalla legge.

Dopo la riforma tutto è più difficile. Con la legge Fini-Giovanardi, la domanda di sospensione della carcerazione viene valutata dal magistrato di sorveglianza con ampi margini di discrezionalità. La legge gli consente di decidere sulla base di criteri molto elastici demandando al detenuto l'onere di provare cose e circostanze sostanzialmente impossibili da provare.

Il magistrato è chiamato ad operare sulla base di due sostanziali criteri: il quantum di pena e il presunto pregiudizio che possa derivare dalla protrazione dello stato detentivo.

Si chiede dunque al magistrato un giudizio che difficilmente egli è in grado di formulare. I giudici non hanno competenze medico specialistiche e spesso non conoscono le carceri e la vita dei detenuti. Secondo il legislatore, solo un programma di recupero che la persona che richiede il beneficio avrebbe comunque svolto, anche prescindendo dal suo attuale stato di condannato o di detenuto, manifesterebbe quella che kantianamente si definirebbe come una "volontà buona". Se è invece la condizione di condannato o di detenuto – dunque uno stato di prostrazione e disagio - a farlo riflettere sulla opportunità di seguire un programma, di chiudere con la dipendenza, di uscire dal circuito mortale della droga, la sua volontà è di comodo e, come tale, non va presa in positiva considerazione ai fini del conseguimento del beneficio. Nella prassi dei tribunali, la concessione della sospensione è poco praticata e sono tanti i condannati tossicodipendenti che finiscono nel circuito penale.

Altra considerazione negativa prevista nella nuova formulazione dell'art. 90 e 91 del

D.P.R., è stata l'equiparazione delle strutture pubbliche a quelle private purché riconosciute e accreditate ai sensi dell'art. 116. La novità non è da poco considerato che, oggi, una struttura privata è legittimata a rilasciare certificazione dello stato di tossicodipendenza del soggetto e del programma riabilitativo. La retta per accedere a queste strutture è solitamente superiore a 1.500 euro al mese. È ovvio che, un soggetto in difficoltà (i più) non potrà mai pagare simili costi e il risultato è una vistosa iniquità di accesso alla misura invocata.

Nell'ipotesi in cui la pena non sia stata ancora eseguita, la condanna non riguardi un reato ostativo e non sia superiore a sei anni, la domanda di affidamento ex art. 94 può essere presentata, al momento di emissione dell'ordine di carcerazione, al pubblico ministero, che sospende l'ordine di carcerazione fino a quando il Tribunale di sorveglianza non si sia pronunciato sulla richiesta.

Ma le novità introdotte dalla legge Fini-Giovanardi in materia di misure alternative per tossicodipendenti sono molte, prima tra tutte l'aver innalzato il tetto di pena per la richiesta di accesso alla misura alternativa dai tre ai sei anni.

gli operatori dei Ser.T. lamentano la violazione del patto tra medico e paziente

Un ulteriore aspetto peggiorativo dell'istituto dell'affidamento è senza dubbio l'obbligo degli operatori del trattamento a segnalare all'autorità giudiziaria le violazioni commesse dalla persona sottoposta al programma (art. 94 co. 6 ter D.P.R.309/90). Un vulnus pericoloso più volte censurato dagli operatori dei Ser.T. che lamentano la violazione del patto tra medico e paziente.

Il rischio è la revoca della misura. Tra le novità positive vi è la concessione della misura dell'affidamento anche ai condannati per delitti ricompresi nell'art 4 bis Ord. Pen. la cui pena residua e congiunta non deve essere superiore ai quattro anni. Tale avanzamento è stato accolto positivamente visto e considerato che le misure alternative sono la massima espressione di "benefici" che l'Ordinamento penitenziario riconosce a tutti coloro che non solo rientrano nei limiti di pena ma che hanno serbato un buon comportamento all'interno del carcere partecipando all'opera rieducativa e più in generale trattamentale.

L'affidamento come istituto giuridico esiste infatti perché il legislatore, a monte, ha già rilevato che in determinati casi il carcere è un rimedio peggiore del male. Ma

essendo per l'appunto una valutazione che solo il legislatore può compiere, com'è poi concepibile che questo presupposto diventi l'oggetto di una prova che dovrebbe essere fornita dallo stesso condannato? Questi deve provare, infine, che non vi sono "elementi tali da far ritenere il pericolo di fuga". Solo quando tutte le condizioni elencate nell'articolo di legge sono presenti, il magistrato accorda la sospensione dell'esecuzione.

Ciò che lascia ulteriormente perplessi è la scelta di innalzare il beneficio della misura ai sei anni di pena detentiva contro i tre previsti in precedenza dall'art. 47 ter Ord.pen. Crediamo che il legislatore avrebbe dovuto prima di tutto ritoccare l'art 73 del testo unico, gradando sensibilmente il tetto di pena. Nel 2013, la Corte Costituzionale è intervenuta a dirimere il conflitto dichiarando incostituzionale l'articolo 73. Con la dichiarazione di incostituzionalità si è tornati ad una distinzione con pene per la violazione dall'art. 73 più miti nel caso di droghe leggere (da 2 a 6 anni) e paradossalmente più dure per quanto riguarda quelle pesanti (da 8 a 20 anni).

Ma è utile ricordare che la Corte Costituzionale non ha riformato integralmente la legge Fini-Giovanardi. La Consulta ha rimandato al legislatore il compito di colmare il vuoto normativo. A distanza di quattro anni dalla pronuncia della Corte, sono cambiati quattro governi, l'ultimo in ordine di tempo ha pontificato sull'urgenza di rivedere il testo unico in materia di droga e strizzato gli occhi alle politiche di legalizzazione della cannabis. Ad oggi, il disegno di legge sulla legalizzazione è fermo e arenato e le poche forze politiche riunite nell'intergruppo parlamentare sembrano incapaci di dare forza al dibattito.

All'inerzia legislativa si associa il calo, lento ma inesorabile, della concessione delle misure alternative ai tossicodipendenti da parte della magistratura.

Intanto dall'altra parte dell'oceano, il nuovo Presidente degli Stati Uniti d'America, si prepara alla stretta sulla cannabis nonostante Florida e California restino convinti assertori della loro legge sulla cannabis, quella medica e per uso ricreativo.

Il vento proibizionista ha ripreso a soffiare...

1. Council of Europe Annual Penal Statistics

2. L'attuale sistema di intervento è regolato dal DPCM 1.4.2008 nel quale si individuano percorsi di prevenzione e cura e modelli organizzativi per la ristrutturazione dei servizi esistenti al fine di adeguare le prestazioni in ambito penitenziario ai livelli essenziali ed uniformi di assistenza adottati per la popolazione italiana



GIUSTIZIA MINORILE

Ragazzi dentro

Il sistema minorile italiano tra securitarismo
e squilibri territoriali

Vincenzo Scalia

La sfera della giustizia minorile rappresenta un aspetto paradossale della giustizia italiana, che riproduce tutte le contraddizioni esistenti non solo a livello giudiziario, ma anche sul piano sociale. Da un lato, ci troviamo di fronte ad un sistema che adotta la risorsa penale come extrema ratio, privilegiando canali alternativi come la messa alla prova, il collocamento in comunità, l'affido omoculturale. Dall'altro lato, questi aspetti si trovano sottoposti a sollecitazioni continue, che provengono dal contesto politico e sociale dell'Italia contemporanea.

Innanzitutto, l'attenzione rivolta alla crescita del minore, deve fare i conti con i tagli costanti alla spesa pubblica, che pregiudicano la possibilità di svolgere interventi mirati in direzione dell'integrazione sociale, in quanto comportano una sensibile riduzione delle risorse destinate all'assunzione di nuovo personale, alla stipula di progetti che vedono coinvolti il terzo settore, alla creazione di strutture educative e ricreative, alla formazione del personale (www.centrostudinisida.it).

l'attenzione rivolta alla crescita del minore, deve fare i conti con i tagli costanti alla spesa pubblica

Il taglio alla spesa si connota in tutta la sua drammaticità nella misura in cui acuisce le differenze non soltanto tra le aree più sviluppate e quelle più depresse del Paese, ma anche il divario tra quelle zone che denotano un rapporto più fecondo col territorio e quelle per le quali invece la rete è ancora tutta da costruire. Ne consegue una disomogeneità di interventi, che, per quanto non pregiudichi l'intero sistema giudiziario minorile italiano, lo rende in una certa misura zoppo.

In secondo luogo, la composizione della popolazione detenuta, rispecchia sia la stratificazione sociale italiana, sia il panico morale (vale a dire l'allarme che gruppi e subculture specifiche suscitano presso l'opinione pubblica) che la attraversa con migranti e meridionali e rom in prima fila tra gli "utenti" degli Istituti Penali Minorili (IPM). I fatti di cronaca che vedono coinvolti i minori, non ultimo quello recente dell'omicidio di un genitore commesso a Milano nel gennaio 2017, amplificano le richieste securitarie, che spesso sfociano in proposte di legge, come il disegno 2593/16, che mirano a sopperire il Tribunale dei Minori e a trasformarlo in un'appendice della giustizia ordinaria. Questo capitolo discuterà queste contraddizioni. Inizieremo con un'analisi di alcuni significativi dati relativi al circuito penale minorile. Passeremo quindi a discutere della questione dei giovani adulti, per analizzare criticamente il progetto di riforma.

Al 30 giugno del 2016, gli ingressi all'interno dei 25 Centri di Prima Accoglienza (CPA; luoghi dove i minori arrestati vengono trattenuti fino a 96 ore in attesa della convalida del fermo), erano 757, di cui 648, pari all'85,6%, riguardavano utenti di sesso maschile, 109 (pari al 14,4%), l'utenza femminile (giustizia.minori.it). Disaggregando il dato per nazionalità, vediamo gli Italiani rappresentare il 50,3% (381), contro il 49,7% (376) degli stranieri.

Il dato evidenzia una sovrarappresentazione dei minori stranieri nel sistema penale minorile italiano, le cui cause potrebbero essere ricercate nella maggiore attenzione delle forze dell'ordine e nella maggiore attitudine denunciatoria da parte della popolazione italiana nei confronti dei non italiani. A sostegno di questa interpretazione, troviamo i dati relativi alla nazionalità delle ragazze condotte in CPA. Le italiane rappresentano soltanto il 21,1% (23) delle minori transitate in CPA. Ben 84 minorenni di sesso femminile, pari al 77,1% del totale, provengono dai Paesi europei, di cui 36 (33%) dagli Stati UE e 48 (44,1%) da altri Paesi. Soltanto una ragazza (0,9%), proviene dai paesi africani, a fronte di 146 minori di sesso maschile.

La schiacciante prevalenza europea, pertanto, può essere letta come una maggiore attenzione che le forze dell'ordine, al pari dell'opinione pubblica italiana, prestano alla popolazione rom e sinti, che nella maggior parte dei casi provengono dai paesi dell'Est Europeo, in particolare dall'ex-Jugoslavia. In questo senso, l'utilizzo della risorsa penale si connota sempre più come uno strumento da applicare a fasce specifiche di popolazione, in particolare quelle più marginali socialmente e culturalmente.

Inoltre, una disamina a livello territoriale dei transiti all'interno dei CPA italiani nello stesso periodo di tempo, configura la tendenza alla sovrarappresentazione dei minori stranieri, in particolare quelle di sesso femminile, in modo più netto. Su 109 ragazze transitate nei CPA, 62, pari al 56,7%, riguardano Roma, contro 4 casi di Napoli e, addirittura, nessun caso a Palermo. Il problema della sicurezza, che in questi ultimi anni ha orientato il dibattito politico nella Capitale e nelle principali aree metropolitane del Centro-Nord, a partire da fatti che hanno visto il coinvolgimento della popolazione straniera o nomade sia come vittime che come colpevoli, si riflette in questo dato, da dove affiora la stigmatizzazione di queste fasce di popolazione. In particolare, le ragazze transitate nel CPA romano ammontano a 62, pari al 28,3% del totale, una cifra quasi doppia rispetto a quella registrata nella media nazionale.

Se disaggreghiamo i dati relativi ai transiti per nazionalità, questa tendenza a Roma

viene confermata. Dei 219 transiti, 151 casi, pari al 68,9%, riguardano stranieri, a fronte del 31,1% (68) di Italiani. Una tendenza analoga la riscontriamo anche a Milano, col 51,15 (46) di transiti stranieri, mentre spostandoci a sud la prevalenza italiana è sempre più schiacciante: a Palermo, gli italiani transitati rappresentano il 72,3% (41 su 56); a Napoli ci troviamo di fronte a 80 casi su 90, pari all'88,9%. A Bari e a Catania, invece, per quanto prevalgano gli italiani, la presenza degli stranieri è relativamente elevata: nel capoluogo pugliese, gli stranieri costituiscono il 45,3% dei flussi (11 su 24), mentre nella città etnea la percentuale sale al 48,7%, (31 su 64).

Nelle aree metropolitane del sud, bisogna fare una distinzione - già per altro affrontata in altra sede (Scalia, Mannoia, 2008) - che riguarda il rapporto tra criminalità minorile e criminalità organizzata. Se a Napoli e a Palermo mafia e camorra dispongono di una organizzazione più capillare, che filtra il reclutamento e regola i piccoli reati, lo stesso non può dirsi per il caso di Catania, dove Cosa Nostra ha sempre integrato la criminalità di strada, e di Bari, in una regione dove le organizzazioni criminali si sono frammentate dopo il tentativo unificatorio della Sacra Corona Unita (Massari, 1995). Di conseguenza, anche i minori stranieri si trovano coinvolti nelle attività della criminalità locale, mentre a Palermo e a Napoli questo non avviene, anche per la struttura sociale polarizzata di queste città, che fornisce ancora oggi alla criminalità un cospicuo bacino di reclutamento tra i gruppi sociali più svantaggiati, a detrimento degli stranieri. Ci troviamo dunque in presenza di un processo di doppia marginalizzazione.

462 le presenze complessive, 419 maschi e 43 femmine

Spostandoci dai CPA ai 18 IPM (Istituti Penali Minorili distribuiti per tutto il territorio nazionale), relativamente alle presenze registrate al 30 giugno del 2016, gli andamenti seguono una traiettoria simile. In generale, la presenza complessiva ormai si attesta attorno alle cinque centinaia, con 462 presenze complessive, di cui 419 minori di sesso maschile, pari al 90,7%, a fronte di 43 detenute minorenni, pari al 9,3%. I minori italiani rappresentano il 57,8% del totale (267 su 462 complessivi).

Anche in questo caso, se disaggreghiamo le presenze in base al sesso rispetto alla nazionalità, troviamo un andamento ondulatorio della detenzione femminile. Le minorenni italiane detenute, infatti, costituiscono soltanto il 4,3% dei minori italiani ristretti negli IMP, ma il 36,7% (18) dei detenuti provenienti da Paesi dell'UE e il 26,9% (14) dei detenuti minori originari da altri Paesi europei, laddove riscontriamo un'assenza totale di minorenni ristrette tra Asiatici, Africani Americani e Apolidi.

Nel caso dei minori provenienti dall'Africa, lo squilibrio si fa ancora più significativo, perchè all'interno degli IPM i minori africani rappresentano la seconda categoria rappresentata a livello geografico (17,5%), molto dopo gli Italiani (57,8%), e abbastanza prima dei minori provenienti dai Paesi UE (10,6%) e di quelli provenienti dal resto d'Europa (11,2%).

i giovani africane le ragazze nomadi continuano a costituire una fascia estremamente marginale della società

Se il dato generale ci presenta un sistema minorile in grado di reggere a sufficienza l'urto dell'ondata securitaria, lo stesso non si può dire di fronte ad una scomposizione dei dati: i giovani africani (spesso minori non accompagnati) e le ragazze nomadi continuano a costituire una fascia estremamente marginale della società, portatori di bisogni di integrazione sociale ai quali si risponde prevalentemente attraverso l'uso della risorsa penale (www.centrostudinisida.it). Se è vero, nel caso delle ragazze rom e sinti, che in parte la loro sovrarappresentazione nel sistema penale è dovuta in parte anche alla diffidenza da parte delle loro famiglie verso i servizi sociali, è altresì vero che questa fascia della popolazione sconta un pregiudizio endemico da parte della popolazione italiana (Mannoia, 2008), che preclude ogni tentativo ispirato da logiche inclusive.

Relativamente alla popolazione femminile, la forbice si allarga se gettiamo uno sguardo ai collocamenti all'interno delle comunità, pubbliche e private. Al pari del rapporto tra italiani e stranieri. I minori locali rappresentano il 64,6% della popolazione collocata in comunità al 30 giugno 2016, un dato più elevato rispetto a quello relativo alle presenze in IPM. Dividendo il dato per sesso, la presenza femminile italiana risulta leggermente più elevata rispetto agli istituti di pena, passando al 6,3%. Al contrario, tra i minori stranieri, scendono al 6,5%. Questi dati fanno riflettere rispetto alle strategie di intervento scelte dagli operatori del sistema giudiziario minorile. Innanzitutto, perché le misure alternative sembrano avvantaggiare ancora una volta i minori locali, che probabilmente si avvantaggiano della conoscenza della lingua e del possesso di una minima rete di supporto. In secondo luogo, perchè tale scelta penalizza ancora una volta le minori straniere, che usufruiscono in modo soltanto marginale dei benefici delle alternative. In ogni caso, la maggiore presenza degli Italiani all'interno di IPM e Comunità, dato relativo agli ultimi anni, è il sintomo di una tendenza ad affrontare problemi sociali che avrebbero bisogno di altre risposte attraverso il penale. Una scelta in seguito alla quale sta prendendo piede

l'allarme per i giovani adulti dentro gli IPM e sta prendendo piede l'idea di abolire i tribunali minorili, di cui discutiamo brevemente nell'ultimo paragrafo.

I giovani adulti, vale a dire la fascia compresa fino a 25 anni di età che, in seguito alla riforma del 2014, varata per adempiere alle raccomandazioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in seguito alla sentenza Torreggiani, possono rimanere all'interno degli IPM a scontare la pena, rappresentano circa un sesto dei detenuti totali all'interno delle strutture detentive minorili (www.ilmattino.it). Una recente rivolta scoppiata all'interno dell'IPM di Airola, combinata con alcuni fatti di cronaca nera che hanno avuto come protagonisti alcuni minori, ha suscitato un certo scalpore presso settori dell'opinione pubblica e alcuni operatori di polizia penitenziaria (www.sappe.it), arrivando a chiedere il collocamento dei giovani adulti nelle prigioni ordinarie, secondo una logica eccessivamente lineare che inquadra questi ultimi non soltanto come i presunti capi delle rivolte e dell'insubordinazione, ma anche come dispensatori di addestramento alla professione criminale nei confronti dei minorenni. Questi schemi interpretativi, per quanto ispirati dalla preoccupazione per i fatti avvenuti, rischiano di semplificare eccessivamente la realtà. Innanzitutto, perché trasferendo i giovani adulti negli istituti penitenziari ordinari si rischierebbe di privarli di quegli interventi a loro vantaggio, trasformando, stavolta sì, le prigioni in una vera e propria accademia del crimine, in quanto finirebbero nel circuito dei condannati a pene definitive più grandi di loro. In secondo luogo, perché gli IPM scontano non soltanto i tagli alla spesa pubblica che permettono di realizzare interventi di reinserimento sociale a più ampio raggio, ma anche gli squilibri territoriali, che fanno sì che in certe aree del Paese certi progetti educativi o professionali in favore dei minori non riescano ad essere portati avanti in seguito alla scarsa ricettività da parte del territorio. A questi aspetti, e non all'endemica inclinazione verso la delinquenza dei giovani adulti, va imputato il mal funzionamento dell'estensione dell'età di permanenza presso gli IPM.

L'allarme sociale relativo alla devianza minorile ha altresì finito per ispirare un altro tentativo di abolizione del sistema penale minorile, dopo quello compiuto nel 2004 dall'allora Ministro della Giustizia, Roberto Castelli. La tendenza securitaria dell'ultimo ventennio, di cui si è avuta una recrudescenza in seguito alle recenti crisi politiche e sociali, guarda con sempre più allarme i minori, in particolare quelli stranieri, e, come abbiamo visto, alcune categorie in particolari, come le minori rom e sinti. È in conseguenza di questo securitarismo di ritorno che non si riesce a proporre misure abolizioniste anche per il sistema penale minorile.

Questa tendenza si intreccia con la necessità di apportare i tagli alla spesa pubblica, che giustificherebbero una razionalizzazione del sistema penale italiano attraverso un accorpamento della giustizia minorile all'interno di quella ordinaria, giustificata con la necessità di trattare i minori come persone con pari diritti. In realtà, in questo contesto, il rischio è quello di smantellare il sistema di garanzie esistenti per i minori, di cancellare le professionalità specializzate che hanno presieduto in questi anni al funzionamento di un sistema che all'estero, dagli osservatori specializzati viene visto come un esempio, di ampliare ulteriormente il bacino dell'utenza penale inserendovi i minori, con il conseguente allargamento della "discarica sociale" che già alligna all'interno degli istituti detentivi per adulti. In questo contesto, si rischia di vanificare anche l'importante riforma operata in seguito all'entrata in vigore della legge 84/2015, che ha creato il nuovo Dipartimento di Giustizia Minorile e di Comunità, sottraendo così prerogative al Dipartimento Amministrazione Penitenziaria (DAP, che presiede alle questioni relative alla sfera penale adulta), nel tentativo di conferire ulteriore autonomia alla giustizia minorile. Probabilmente, gli interventi da realizzare sono altri, e riguardano l'inserimento sociale e delle fasce disagiate e una maggiore tutela dei diritti dei minori.

MANNOIA M. (2009), Zingari. Che strano popolo!, Edizioni XL, Roma

SCALIA V., MANNOIA M. (2008), I Minori sono Cosa Nostra? Sociologia del Diritto, (45)3:2008, pp.112-137



ANTIGONE



OPERATORI

“Sotto organico”: il personale degli istituti penitenziari

Chi lavora in carcere. Quanto “pesa” il personale di sicurezza? Quanto le altre figure professionali?

Alessandro Maculan

Chiunque sia entrato in carcere almeno una volta avrà sicuramente notato una delle principali caratteristiche di questo particolare ambiente, vale a dire la grande presenza di operatori di polizia penitenziaria se paragonata sia al numero di educatori sia alla popolazione detenuta. Queste figure professionali corrispondono, infatti, all'89,36% del personale presente negli istituti di pena italiani (gli educatori solo il 2,17%) ed il rapporto fra detenuti ed agenti è di 1,67, vale a dire poco più di un detenuto e mezzo per poliziotto.

1,67 Rapporto fra detenuti e agenti

Il confronto con alcuni dati a livello europeo¹ ci può essere di grande aiuto per comprendere il peso numerico che gli operatori di polizia penitenziaria hanno nel nostro paese. Il rapporto fra detenuti ed operatori addetti alla sicurezza degli istituti in Francia è, per esempio, 2,5, in Spagna 3,7, in Inghilterra e Galles 3,9.

La media europea dei poliziotti penitenziari rispetto alle altre figure professionali è, invece, del 68%, un valore decisamente più basso rispetto a quello italiano.

È a partire da tutto questo che qui di seguito analizzeremo e commenteremo i dati che ci sono stati forniti dal DAP² relativi ai “numeri” del personale penitenziario.

Si prenda in considerazione il grafico che segue, che descrive la carenza di polizia penitenziaria in servizio presso gli istituti di pena italiani per adulti.

Risulta evidente la discrepanza presente fra l'organico previsto e quello in forza, una carenza che si avvicina di molto al -20%. La carenza d'organico fra il personale femminile è leggermente più alta, andando a superare seppur di poco, il -20%. La scarsità d'organico del personale di polizia penitenziaria che registriamo in questo periodo è del tutto simile a quella che era stata evidenziata fra il 2011 ed il 2012 (cfr. Maculan, Santorso, 2012). Si tratta di un elemento caratteristico dell'universo carcerario italiano che pare essere il risultato di due principali fattori: da un lato i numerosi distacchi (parliamo, in particolare, di distacchi *extra moenia* presso altri servizi: GOM, USPEV, DAP etc.)³, dall'altro le nuove assunzioni di personale che sembrano non essere in grado di controbilanciare i distacchi ed i pensionamenti degli operatori più anziani.

Il grafico che segue ci offre uno sguardo d'insieme sulla situazione in Italia evidenziando come la carenza d'organico cambi da regione a regione.

Anche in questo caso (ivi.) l'impressione che abbiamo è che percorrendo la penisola da Sud verso Nord, tenuto ovviamente conto di alcune eccezioni, la carenza d'organico tenda a crescere, raggiungendo dei livelli particolarmente alti nel Trentino Alto Adige (-32,20%), in Liguria (-28,07%), in Lombardia (-27,87%), in Piemonte (-26,88%), in Toscana (-26,72%) ed in Sardegna (-25,95%). Possiamo provare a proporre alcune interpretazioni circa la maggiore carenza di personale presso le regioni del Nord Italia. Nonostante non sia semplice fornire dei dati a proposito, possiamo affermare che la maggior parte dei poliziotti penitenziari italiani provenga dalle regioni centro-meridionali ed insulari nel nostro paese⁴. Per molti di questi operatori l'assegnazione in un istituto del Centro-Nord Italia significa abbandonare il proprio luogo d'origine per vivere in un'altra città, non sempre scelta da loro, che dista anche centinaia di chilometri. Per molti di loro il "ritorno a casa" può rappresentare un obiettivo dopo alcuni anni di lavoro "fuori sede" trascorsi vivendo magari presso la caserma dell'istituto nel quale si è impiegati. La carenza di personale negli istituti del Nord Italia può essere interpretata, dunque, da un lato come causata dalla scarsità di personale "autoctono" nelle regioni settentrionali, dall'altro, dal fatto che la maggioranza degli operatori provenienti dalle regioni centro-meridionali che lavora al Nord Italia desidera dopo alcuni anni essere riassegnato o distaccato presso gli istituti ubicati vicino ai propri luoghi d'origine (prevalentemente dell'Italia centro-meridionale).

Commentare, tuttavia, solamente la carenza d'organico senza confrontarla con i tassi di sovraffollamento e il rapporto detenuti/agenti consegnerebbe però una fotografia parziale e fuorviante della situazione. In primo luogo possiamo osservare come in alcune regioni una notevole carenza d'organico pare essere "controbilanciata" da un tasso di sovraffollamento basso (si vedano per esempio il Trentino Alto Adige e la Valle d'Aosta), in altri casi, invece, ad alti tassi di sovraffollamento osserviamo una considerevole carenza d'organico. Non sempre però in situazioni simili il rapporto fra detenuti ed agenti risulta essere elevato. È il caso, per esempio, della Basilicata, caratterizzata da una carenza d'organico di -18,51% ed un tasso di sovraffollamento di 124,28%. Ci si aspetterebbe, probabilmente, un rapporto detenuti/agenti fra i più alti nel nostro paese o, quantomeno, decisamente superiore alla media italiana. Nulla di tutto ciò: 1,53⁵. Un altro caso interessante è il Molise (carenza d'organico: -6,01; sovraffollamento: 130,80%) dove il rapporto fra detenuti ed agenti è di 1,16, vale a dire

quasi un agente per detenuto. Alla luce di tutto ciò una domanda sorge in maniera spontanea: come vengono pensate, dunque, le piante organiche della polizia penitenziaria in ogni regione? In base a quali parametri? Possiamo ipotizzare che vengano decise non solo in base alla capienza degli istituti ma anche in base ad altri fattori (architettura e tipologie degli istituti, etc.). Ci chiediamo, tuttavia, se esistano anche altri parametri, magari di natura organizzativo-logistica, se non addirittura strategica, che noi, purtroppo, ignoriamo.

Si prenda in considerazione, infine, il grafico che segue:

Come possiamo osservare, la carenza d'organico non è una condizione che colpisce esclusivamente la polizia penitenziaria. Tra gli educatori il divario fra organico previsto e organico in forza è molto più accentuato e si attesta intorno ad un valore medio di -35,03%, toccando in alcuni provveditorati dei livelli particolarmente drammatici (Toscana e Umbria: -45,59%; Lombardia: -44,97%; Emilia Romagna e Marche: -40,71%).

Come abbiamo potuto osservare dai dati fornitici dal DAP il sistema penitenziario italiano risulta essere caratterizzato sia da una forte disparità fra operatori di polizia penitenziaria ed altri operatori, sia da una generalizzata carenza di educatori. La carenza di personale fra gli agenti pare, invece, essere l'inevitabile conseguenza di precise scelte di politica penitenziaria che hanno previsto un elevatissimo numero di poliziotti nelle piante organiche degli istituti il cui peso, rispetto agli altri operatori ed ai detenuti, non trova riscontro in altri paesi europei. Tutto ciò ci consegna un chiaro messaggio «sulla reale finalità della pena legata al contenimento della persona piuttosto che alla sua risocializzazione» (Torrente, 2016: 278). Ripensare al rapporto numerico fra diverse professionalità in carcere avvicinandosi alla media europea permetterebbe da un lato di ridurre il personale di polizia penitenziaria previsto nelle carceri dal d.P.CM. in vigore (e quindi eliminare la questione della carenza d'organico) e dall'altro aumentare la presenza di personale che opera nell'area trattamentale, potenziando così l'attivazione di percorsi di reinserimento sociale per i detenuti, evitando di rendere il carcere un luogo di mero contenimento e stigmatizzazione.

1. Si veda il documento “Council of Europe Annual penal Statistics SPACE I – Prison Population, 2015” dal quale sono stati tratti i dati riportati.
2. I dati utilizzati corrispondono alle “Rilevazioni mensili delle strutture e dei servizi penitenziari” (aggiornati al 30/11/2016) della sezione statistica dell’Ufficio del Capo del Dipartimento.
3. I dati del DAP ci dicono quanti sono gli operatori di polizia penitenziaria impiegati in strutture *extra moenia* (al 30 novembre 2016 erano complessivamente 2856) ma non indicando quante unità sono effettivamente previste in queste strutture. Per questo motivo risulta impossibile sapere se il divario fra personale previsto ed *in forza* sia da un punto di vista quantitativo di segno positivo o negativo.
4. Una situazione che era stata evidenziata in uno studio recente anche da Buffa (2013: 93) riferendosi in particolar modo alla Casa Circondariale di Torino ed a molti altri istituti delle regioni del Nord Italia.
5. Una situazione simile la possiamo osservare per esempio in Friuli Venezia Giulia, Liguria, Puglia e Veneto.



ANTIGONE



MAGISTRATI DI SORVEGLIANZA

Magistratura di sorveglianza, questa sconosciuta

I giudici della pena tra oblio e tutela dei diritti

Benedetta Perego

Una categoria professionale in via di rafforzamento

Non è operazione semplice inquadrare l'essenza dei cosiddetti *giudici della pena*. Occorre partire da una constatazione tanto provocatoria quanto inconfutabile: la magistratura di sorveglianza, storicamente, è sempre stata al fondo.

La magistratura di sorveglianza, storicamente, è sempre stata al fondo

Al fondo di qualsiasi percorso giuridico-formativo, quando ne sia contemplata, ai margini di ogni approfondimento ministeriale ed in posizione defilata rispetto ai riflettori di cui spesso gode il resto della categoria giurisdizionale.

Tale marginalizzazione, però, oggi si scontra con una timida ma palpabile metamorfosi che, pur non avendo determinato il venir meno della costante *crisi d'identità della sorveglianza* che trova ragione nel suo stesso isolamento ed in una genesi istituzionale del tutto difforme dal resto della magistratura italiana (Scomparin, 2012), vede questo ramo giurisdizionale oggetto di una nuova attenzione, la quale va di pari passo con il *focus* istituzionale e mediatico che orbita da alcuni anni intorno alla situazione carceraria italiana e che ne ha comportato una rivalutazione (quanto meno formale) proprio a partire dall'interno dello stesso potere giudiziario.

I dati che a riguardo sono istituzionalmente resi pubblici confermano, da un lato, la storica marginalità della sorveglianza. Si tratta di dati esigui, spesso confusi e di difficile reperimento, ma comunque sufficienti per raccontare la metamorfosi di cui si è accennato e che vede gli uffici di sorveglianza^I destinatari di considerevoli incrementi di personale tra quelli disposti dal Ministero della Giustizia.

Questo è, invero, ciò che emerge dalla Relazione sull'Amministrazione della Giustizia dell'anno 2016, esposta in concomitanza dell'inaugurazione dell'anno corrente e tradizionalmente occasione per tirare le fila in merito ai dodici mesi trascorsi. *"L'opera di ridefinizione delle relative dotazioni precedentemente avviata"* (Sez. Dip. dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi, pag. 11) prosegue tanto sul versante delle risorse giudicanti tanto su quello del personale amministrativo.

Per quanto concerne il personale giudicante (e dunque il numero di magistrati assegnati agli uffici di sorveglianza) nell'ultimo biennio (d.m. 17.4.2014 e 18.9.2015) fa

recente seguito il decreto ministeriale dell'11 luglio 2016 attraverso il quale si è disposto un ulteriore incremento di 11 unità.

Così, dunque, il personale di magistratura della sorveglianza è giunto a contare 233 unità, in conseguenza di un aumento di 31 nell'ultimo triennio. Numeri, questi, che spiccano per l'alto incremento percentuale disposto – oltre il 13% - e che d'altro canto non possono che costringere a riflettere sulla marginalità dei numeri della sorveglianza rispetto all'ammontare complessivo rispetto alla quantità di magistrati ad oggi in attività – 2.130 in funzione requirente e 6.382 in quella giudicante.(fonte CSM, marzo 2017).

233 Personale di magistratura della sorveglianza

Anche dal punto di vista del personale amministrativo, infatti, si è provveduto a stabilizzare la forza lavoro ivi impiegata impedendo l'applicazione presso Tribunali e Uffici di Sorveglianza di personale in uscita (Direttiva 10.1.2014, prorogata fino a giugno 2017).

Forza lavoro che, peraltro, si è vista rafforzare attraverso la copertura di varie posizioni dirigenziali vacanti nonché per mezzo del ricorso al lavoro temporaneo e transitorio.

interventi riguardanti il personale amministrativo

24-25 febbraio 2016 31 provvedimenti di conferimento incarico dirigenziali e relativi contratti individuali di lavoro

7 giugno 2016 un provvedimento di conferimento incarico dirigenziale e relativo contratto individuale di lavoro

30 giugno 2016 rinnovo di 7 incarichi dirigenziali in scadenza

31 dicembre 2016 rinnovo di 35 incarichi dirigenziali in scadenza

inizio anno giudiziario 2017 Conferimento di 36 incarichi di reggenza; proroga 16 incarichi di reggenza già in atto per la temporanea copertura di altrettante posizioni dirigenziali vacanti; definizione della procedura per l'assunzione e relativo conferimento di incarico di una dirigente vincitrice del VI corso-concorso S.N.A.

I pur esigui dati ufficiali messi a disposizione in merito alla magistratura di sorveglianza sono, dunque, in grado di permettere un'inconfutabile considerazione: tutti questi interventi in senso rafforzativo della categoria, unitamente agli alti margini di arretrato che i tribunali della pena registrano ed alle lamentele che da più fronti² giungono in merito al sistema processuale disegnato intorno alla condanna, delineano la realtà di una categoria professionale evidentemente in affanno.

Urge, perciò, interrogarsi su quali siano le principali ragioni di tale affanno e quali, d'altro canto, possano essere le prospettive che è opportuno prefigurarsi per gli anni a venire.

Si ritiene possano essere due le principali ragioni dell'incremento di carico di lavoro di cui sono destinatari gli Uffici ed i Tribunali di sorveglianza.

La prima è costituita dal costante aumento, nel tempo, del ricorso alle misure alternative alla pena detentiva. L'utilizzo di tali istituti, conformemente agli obiettivi della riforma penitenziaria del 1975 ed, anzi, in ritardo rispetto alla tabella di marcia che il legislatore era andato, in quella sede, a delineare, ha invece subito una netta impennata negli ultimi anni. Soprattutto a seguito dell'emersione dell'allarme sovraffollamento e dei conseguenti provvedimenti legislativi (anche e soprattutto d'impulso governativo-emergenziale) volti a far rientrare l'emergenza e ad emendare lo Stato italiano innanzi la comunità internazionale (come nelle vicende successive alla sentenza Torreggiani, quando la Corte Europea per i Diritti dell'Uomo si era spinta a formulare veri e propri *out-out* nei confronti del nostro Paese).

La moderna concezione della pena assomiglia sempre più un ventaglio sfaccettato di misure diverse dal carcere che, in conformità con l'art. 27 della Costituzione, devono tendere alla risocializzazione graduale del condannato. Non può ignorarsi come il sempre più imponente utilizzo di tali misure alternative paia rispondere a necessità talvolta anche parecchio lontane da quell'ideale rieducativo per il quale sono state pensate (McMahon, 1990).

**il carico di lavoro degli uffici di sorveglianza è aumentato più della
della forza lavoro**

In ogni caso, quali che ne siano le spinte propulsive giuridiche, sociali e politiche, all'applicazione dell'affidamento in prova, della detenzione domiciliare, della semilibertà e di tutte le tipologie di esecuzione alternativa della condanna che negli

anni si sono avvicinate devono provvedere i Tribunali di sorveglianza (salvo per quanto riguarda la sospensione del processo con messa alla prova che, intervenendo in una fase antecedente la condanna, coinvolge direttamente il giudice del merito) e gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna necessariamente interpellati. Ecco come il carico di lavoro in capo agli uffici di sorveglianza è aumentato più velocemente della crescita della forza lavoro (che solo negli ultimi tempi è tornata a crescere).

La formulazione del giudizio in ordine alle misure alternative alla detenzione e la concessione dei benefici penitenziari non è il solo compito cui la magistratura di sorveglianza è destinata.

Di cruciale importanza è infatti il ruolo di tutela dei diritti della popolazione detenuta

Di cruciale importanza è infatti il ruolo di tutela dei diritti della popolazione detenuta, quale “contrappeso” all’attività dell’amministrazione penitenziaria.

Più di ogni altra tra le previsioni programmatiche della riforma del 1975, però, la difesa dei reclusi è rimasta per lunghissimi anni del tutto inattuata: fino a poco tempo fa, i meccanismi di cui il detenuto poteva avvalersi per dar voce alle proprie prerogative erano estremamente scarni e di difficile attivazione; inoltre, quand’anche tale attivazione avesse avuto corso positivo, il magistrato di sorveglianza non era in grado di intervenire in maniera vincolante o sanzionatoria nei confronti dell’amministrazione interna all’istituto. Proprio l’assenza di validi ed efficaci strumenti di tutela interni (vedi nuovamente la vicenda Torreggiani) era ulteriore motivo di biasimo e di condanna a livello internazionale e le contromisure istituzionalmente poste in atto hanno, ovviamente, comportato un importante aumento del carico di lavoro sulle spalle della magistratura di sorveglianza. Ciò, peraltro, può valere, oltre che per le modifiche direttamente connesse alle aule della sorveglianza, potenzialmente anche per quanto concerne l’istituzione della figura del Garante nazionale: una maggior consapevolezza collettiva e individuale della popolazione detenuta in merito ai propri diritti ed un correlato più agile accesso agli strumenti di invocazione della propria tutela (obiettivi cui, inevitabilmente, tende l’opera dell’istituto Garante) non potranno, infine, che portare ad un’estensione del coinvolgimento del destinatario ultimo di tali strumenti.

provvedimenti in materia di tutela dei diritti dei detenuti

d.l. 146/2013, conv. in l. 10/2014 Introduzione del reclamo giurisdizionale al magistrato di sorveglianza per i casi di “attuale e grave pregiudizio” ai diritti dei detenuti (artt. 69 co. 6 lett. B e 35 bis o.p.)

d.l. 146/2013, conv. in l. 10/2014 Istituzione ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della loro libertà personale

d.l. 92/2014, conv. in l. 117/2014 Introduzione di rimedi risarcitori conseguenti alla violazione dell'art. 3 CEDU nei confronti di soggetti detenuti o internati (art. 35 ter o.p.)

Proprio grazie all'incremento della tutela dei diritti della popolazione reclusa, attraverso gli strumenti già menzionati (con conseguente modifica della tradizionale dialettica tripartita detenuto-magistrato-direttore d'istituto) possiamo parlare di vera e propria *primavera dei diritti*³. Che si tratti della realizzazione di un progresso auspicato ed in linea con i principi fondamentali della Costituzione è innegabile; ciò non può precludere, tuttavia, una considerazione in merito al rinnovato decalogo di compiti che i giudici della pena si trovano a dover affrontare quotidianamente.

Ed è questa, in buona sostanza, l'analisi, pur parziale, che può estrapolarsi dai dati complessivamente a disposizione. La magistratura di sorveglianza, dopo decenni di oblio giuridico, istituzionale e mediatico, rappresenta oggi la vera chiave di volta per umanizzare le nostre condanne e per riportare l'esperienza detentiva in un alveo di accettabilità internazionale⁴. Nelle sue mani sono posti i due principali strumenti idonei ad ottenere tali risultati, la tutela dei diritti del detenuto e l'applicazione delle misure alternative, i cui profili stanno gradualmente rafforzandosi e sofisticandosi e la cui incidenza sull'ultimo segmento del processo penale pare destinata ad aumentare sempre più.

Occorre ora restare ad osservare come i tecnici della pena sapranno gestire questi nuovi ed estesi incarichi, nella consapevolezza che l'adeguamento delle risorse necessarie a farvi fronte corre ad un passo decisamente più lento.

1. Come noto, l'Ufficio di Sorveglianza è organo giudiziario con sede pluricircostrizionale i cui giudici sono chiamati ad un duplice ruolo: quello di magistrato di sorveglianza, in veste di organo monocratico per le questioni 'minori' come ricorsi e reclami, e quello di membro togato del Tribunale di Sorveglianza, organo collegiale presente presso ogni distretto di Corte d'Appello al quale sono demandate le questioni più 'importanti', prima fra tutte la concessione e la revoca delle misure alternative alla detenzione.
2. A cadenza ravvicinata sono ormai le numerosissime astensioni indette dalle Camere Penali, locali e di cui alla Giunta nazionale, in relazione alla carenza di risorse presso Tribunali e Uffici di sorveglianza. Carenza che, del resto, non nasconde nemmeno la stessa magistratura di sorveglianza, così come desumibile dall'ultimo quaderno del C.S.M. interamente dedicati (Proposte per una nuova penalità, Quaderni del C.S.M., anno 2015, n. 163).
3. Nell'ambito della quale non solo i magistrati di sorveglianza hanno cominciato a ricorrere ai nuovi strumenti di tutela predisposti bensì ne hanno fatto oggetto di precise rivendicazioni, ad esempio giungendo ad ottenere dal Palazzo della Consulta come non possa *"considerarsi 'eccezionale e straordinario' il potere del magistrato di sorveglianza di liquidare, 'a titolo di risarcimento del danno, una somma di denaro' al detenuto che ha subito un trattamento disumano, e non c'è alcuna ragione per negarlo nei casi in cui non vi è prima una riduzione di pena da operare"* (Corte Cost., sent. n. 204 del 21.7.2016). E', peraltro, importante sottolineare come tale 'evoluzione' non ponga le sue radici nella predisposizione di strumenti ad hoc e nell'attenzione ingeneratasi negli ultimi anni, bensì proprio nell'iniziativa autonoma della magistratura di sorveglianza che già prima di tali avvenimenti aveva cominciato a rappresentare il giudice della pena come "garante assoluto del trattamento" (Trib. Sorv. Lecce, ord. 9.6.2011).
4. Ad esempio, sollevando questioni di legittimità costituzionale intorno alle limitazioni di cui all'art. 4 bis o.p. (Mag. Sorv. Spoleto, ord. 29.4.2016); 'plasmando' i rimedi di nuova introduzione per estendere la tutela degli internati (Mag. Sorv. Firenze, ord. 21.10.2015; Uff. Sorv. Messina, ord. 8.1.2016) e più generalmente assumendo provvedimenti 'di forza' nei confronti dell'Amministrazione Penitenziaria.

MacMahon Maeve (1990), 'Net-widening': Vagaries in the Use of a Concept, in *British Journal of criminology*, 30, pp. 121-149

Scomparin Laura (2012). Istanze rieducative e nuovi modelli di giurisdizione penale: l'identità perduta della magistratura di sorveglianza?, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 4, pp. 1402-1424.



ANTIGONE



VOLONTARI

Il ponte precario tra “dentro” e “fuori”

Meno detenuti, ma anche meno volontari.
Le differenze tra Nord e Sud, fotografia
di un'Italia divisa

Perla Arianna Allegri

È negli anni Settanta, anni di riforme anche per il sistema penitenziario, che il volontariato giustizia, oggi denominato volontariato penitenziario, trova il suo riconoscimento nel dettato normativo degli articoli 17 e 78 dell'Ordinamento penitenziario, nell'ottica inclusiva di una legge che cercava un coinvolgimento attivo della comunità esterna nel processo rieducativo della popolazione detenuta. Un ponte tra "dentro" e "fuori".

Si fa piano piano largo l'idea che il volontario possa giocare un ruolo nel trattamento del detenuto, partecipando al sostegno morale per il futuro reinserimento nella vita sociale. Tuttavia, è solo con la legge quadro n. 266 del 1991 che si comincia a parlare di organizzazioni di volontariato e non più di singoli soggetti operanti mossi da uno spirito assistenzialistico, bensì di gruppi organizzati che svolgono attività di volontariato tramite associazioni.

È la legge quadro a segnare il punto di avvio verso un formale riconoscimento non solo del volontariato come principio di libera associazione, ma anche come approvazione di un ruolo più prettamente politico e quindi di dialogo con le istituzioni e con gli enti pubblici, in grado di prendere parte nel campo della progettazione.

Solo con la legge Gozzini del 1986, che modifica l'Ordinamento penitenziario e richiede un impegno nel fare rete all'esterno per sostenere i detenuti in misura alternativa, finalmente i volontari trovano l'accesso per prendere parte pienamente al trattamento rieducativo del condannato.

Viene poi approvato nel 1994 un documento d'indirizzo del loro intervento nell'ambito dell'esecuzione penale, sottoscritto dal Ministero di Grazia e Giustizia e da alcuni rappresentanti del SEAC, che doveva rappresentare il grimaldello contro i muri di diffidenza delle Amministrazioni penitenziarie verso gli assistenti volontari, ma che non dispiegò mai l'effetto voluto. Si dovette infatti attendere fino al 1999 per la sottoscrizione del protocollo d'intesa tra il Ministero della Giustizia e la CNVG - Conferenza nazionale volontariato e giustizia, per giungere ad un primo momento di vero dialogo tra l'Amministrazione penitenziaria e i volontari, una conquista che ha permesso al volontariato penitenziario di prendere posto insieme alle regioni e agli enti locali e di essere considerato un interlocutore diretto per l'Amministrazione (L. Ferrari, 2007).

Quante sono le persone che prestano il loro operato all'interno degli istituti italiani? Negli anni il numero dei volontari in carcere è salito esponenzialmente, quasi raddoppiando in meno di 5 anni, come evidenziato nel grafico che segue:

Dai dati a nostra disposizione è possibile osservare che non solo i numeri sono cresciuti considerevolmente, raggiungendo nel 2015 un totale di 14.587 persone autorizzate, ai sensi degli articoli 17 e 78 dell'Ordinamento penitenziario (i due articoli che regolano l'ingresso dei volontari negli istituti), a varcare le soglie delle carceri italiane, ma anche che la distribuzione nelle varie regioni italiane ha subito una controtendenza rispetto ad una decina di anni fa.

La distribuzione del volontariato penitenziario nell'anno 2004 era pressoché omogenea in tutte le aree geografiche del nostro Paese, attestandosi una presenza di soggetti autorizzati del 31-35% per ogni area geografica della nostra penisola.

Un'omogeneità di distribuzione non più confermata nel corso del 2015. L'ultima rilevazione del DAP fotografa, infatti, una situazione differente, che vede risalire i numeri del volontariato nel Nord Italia e attestarsi intorno al 45% e scendere di molto quelli al Centro ed al Sud, con percentuali del 27-28%.

Se al Nord e al Centro il primato va alla Lombardia con il record di autorizzazioni (2.445), seguita dalla Toscana (1.748), al Sud il primato negativo va alla Sicilia che a fronte di 24 istituti penitenziari presenti sul territorio ha un tasso di volontari inferiore rispetto alla media delle altre regioni e che registra 837 autorizzazioni totali.

la Sicilia, a fronte di 24 istituti penitenziari ha un tasso di volontari inferiore rispetto alla media

In assenza di dati più precisi è praticamente impossibile valutare quali sono i fattori che influiscono su questi numeri e, più nello specifico, stabilire efficacemente quanto incidano le condizioni di un certo territorio sulle pratiche del volontariato e quanto gli ingressi di quest'ultimo siano in realtà osteggiati dalle amministrazioni dei vari istituti.

Al di là di qualche particolarismo regionale, però, i numeri sono in ascesa in tutte le regioni e assistiamo ad una crescita particolarmente rapida tra l'anno 2013 e il 2014 che vede risalire i numeri di ben 2.286 unità in un solo anno, sintomo di una maggiore apertura delle direzioni che, post sentenza Torreggiani, vedono nel volontariato,

utilizzando le parole di Livio Ferrari, « un ruolo sedativo», una valvola di sicurezza per abbassare il clima di tensione interno risolvendo i bisogni dei detenuti (L. Ferrari, 2011)

324 i volontari autorizzati in meno nel 2015

Il trend di volontari autorizzati è pertanto nettamente ascendente. Tuttavia nel corso del 2015 si registra una diminuzione di 324 soggetti autorizzati.

Il quesito che è opportuno porsi è se questo recente abbassamento dei numeri sia dovuto a possibili revoche delle autorizzazioni da parte delle amministrazioni penitenziarie e secondo quali motivazioni, purtroppo l'assenza pressoché totale dei dati sulle sospensioni e sulle revoche dei permessi da parte delle direzioni non ci permette di dare risposta.

L'operato del volontariato penitenziario si estrinseca in varie forme: dal sostegno morale e materiale alla persona detenuta a quello alla famiglia. L'assistente volontario tenta di accompagnare il detenuto nel suo percorso rieducativo rappresentando un aiuto per un reinserimento concreto, un ponte di collegamento che tenta di ricucire lo strappo avvenuto con la società.

Da un lato “comunica” alla società le criticità di un carcere sempre meno umano, il diritto a scontare una pena che sia dignitosa e tutti i bisogni della popolazione detenuta con lo scopo di sensibilizzare la comunità e di accorciare la separatezza che da sempre caratterizza la vita detentiva, dall'altro tenta di porsi come ponte con l'esterno attraverso l'elaborazione di progetti ad hoc per i soggetti ristretti, la promozione di attività inclusive e lavorative e la costituzione di reti con le risorse socio-assistenziali presenti sul territorio in cui agiscono.

Va sottolineato, però, come tuttora le attività religiose (19%) siano superiori alle attività di formazione lavoro (12%). Entrambi sono certo elementi fondamentali del trattamento rieducativo, ma varrebbe la pena, forse, orientare le forze verso l'aiuto nella ricerca del lavoro, per dare ai detenuti un'alternativa valida alle loro scelte di vita.

A queste attività si aggiungono quelle sportive, ricreative e culturali che ricoprono la percentuale maggioritaria di interventi da parte degli assistenti volontari. Dai

laboratori di lettura, agli spettacoli teatrali, dalla lettura condivisa dei quotidiani alle piccole redazioni giornalistiche interne agli istituti.

Queste attività rappresentano ben il 40% delle attività totali, ma quante di esse sono davvero di trattamento e quante di intrattenimento?

la reintegrazione sociale è l'obiettivo, e presuppone un'adesione coscientedel detenuto stesso

Occupare un tempo vuoto è utile certamente a temperare le tensioni, ma va distinto dal trattamento il cui obiettivo è la reintegrazione sociale del reo e presuppone, a tal fine, un'adesione cosciente del soggetto detenuto stesso.

Occorre specificare che la maggior parte dei soggetti che prestano la loro opera sono autorizzati ai sensi dell'articolo 17 O.P., ossia che fanno parte della comunità esterna che viene coinvolta nel trattamento rieducativo, non sempre sono appartenenti ad associazioni di volontariato - si pensi ai docenti che entrano per fare sostegno agli studi- ma che come comunità esterna partecipano alle attività rieducative.

I volontari autorizzati ex art. 78 O.P. sono quelli che vengono definiti «assistenti volontari» ed hanno la possibilità di fare colloqui diretti con i detenuti. Sono soggetti singoli o afferenti all'associazionismo che dimostrano uno spiccato interesse ed una sensibilità per le condizioni dei soggetti ristretti e che hanno dato prova di capacità e comprensione nell'assistenza alle persone in stato bisogno.

I grafici sottostanti ritraggono il numero ed il trend dei volontari autorizzati: salta all'occhio come gli articoli 17 siano non solo significativamente superiori al numero degli assistenti volontari, ma come la tendenza di questi ultimi sia in decrescita nel corso dell'ultimo anno.

Da un lato è plausibile pensare che i numeri degli articoli 17 siano superiori non solo per la facilità di accesso presso gli istituti (è sufficiente, infatti, una richiesta su carta semplice previo parere del direttore e successiva autorizzazione del Magistrato di sorveglianza), ma anche in virtù del fatto che essi realizzano, negli istituti in cui operano, progetti sostenuti da finanziamenti pubblici sgravando il carcere dalle necessità dei detenuti.

Negli ultimi anni abbiamo assistito ad una modifica del mondo del volontariato che non solo ha imparato a organizzarsi, ma che è passato da un agire individuale ad uno organizzato, formato scientificamente e teso alla progettualità di programmi comuni.

Di fronte ad una crescita della popolazione detenuta, arrestatasi (parzialmente) negli ultimi anni post sentenza Torreggiani, assistiamo ad una crescita degli ingressi della comunità esterna negli istituti nell'ottica di un sostegno al reinserimento sociale.

Ma perché nonostante quest'impegno le condizioni della vita detentiva rimangono così poco rispettose? È indiscusso che essi non solo costituiscono gli occhi della società esterna e la voce dei detenuti, ma suppliscono anche, e soprattutto, alle carenze trattamentali e di servizi dell'Amministrazione penitenziaria che spesso, invece di aprire le porte ai volontari, si chiude su se stessa osteggiando il loro operato.

È necessario chiedersi se l'opera del volontariato non sia mero "salvagente assistenziale"

È necessario, pertanto, chiedersi se questo assistenzialismo nei confronti non solo dei detenuti, ma anche delle amministrazioni, non rileghi l'opera del volontariato a mero "salvagente assistenziale" che tampona le criticità di un sistema che, in più occasioni, ha dimostrato di non essere in grado di far fronte autonomamente a situazioni di emergenza.

Quest'atteggiamento subalterno, di deferenza all'istituzione non fa che convalidare con la sua abnegazione un sistema che se contrastato è capace di mettere alla porta. Sarebbe importante appurare, attraverso un numero maggiore e più preciso di dati ed attraverso un'analisi qualitativa del fenomeno, quanto la presenza dei volontari è realmente accettata e non meramente tollerata, troppo poco infatti si conosce delle pratiche e della corrispondenza tra effettive autorizzazioni e numeri di ingressi.

Di certo la diminuzione degli articoli 78 dell'ultimo anno, e non degli articoli 17, fa pensar male, al punto da chiedersi se tutt'oggi il volontariato non continui ad essere considerato una presenza scomoda per le amministrazioni.

FERRARI L., (2007) *In carcere, scomodi. Culture e politiche del volontariato giustizia*. FrancoAngeli, Milano

FERRARI L., (2010) *Di giustizia e non di vendetta. L'incontro con esistenze carcerate*. Edizioni Gruppo Abele, Torino

DE ROBERT D., (2006) Sembrano proprio come noi. Frammenti di vita prigioniera. Bollati Boringhieri Torino

ONIDA V., (2014) Quale orizzonte culturale per il carcere? In Aggiornamenti sociali n. 2, (p. 108-116)



ANTIGONE



DIRITTO AL LAVORO

La repubblica (e il carcere) fondata sul lavoro

Il lavoro per i detenuti è un obbligo,
un diritto o un privilegio? Ed in che misura
si tratta di “vero” lavoro?

Simona Materia

Il lavoro in carcere dovrebbe avere la funzione di promuovere la reintegrazione sociale. Il ruolo fondamentale del lavoro, sancito dall'art.1 della Costituzione italiana, viene ribadito, con riferimento ai detenuti, dall'art.27 comma 3, dove si prevede come finalità della pena quella di attuare la rieducazione del condannato, in vista del suo rientro nella società. Tra gli strumenti attraverso i quali viene perseguito questo obiettivo figura anche il lavoro, che dà modo ai detenuti di allargare le proprie competenze professionali, così da avere più *chances* di inserirsi nel mondo del lavoro una volta liberi, limitando il rischio di recidiva. L'apporto fondamentale del lavoro nella vita dell'individuo recluso ha trovato ulteriore specificazione nella Legge 354/1975 sull'ordinamento penitenziario, che parla di diritto-dovere al lavoro retribuito e privo di carattere affittivo (art. 20 comma 2), da garantire al maggior numero di detenuti con condanna definitiva (art. 20 comma 3), con modalità di svolgimento il più possibile analoghe a quelle utilizzate all'esterno del carcere (art. 20 comma 5), in modo da renderlo realmente funzionale al reinserimento.

La legge sull'ordinamento penitenziario fissa, inoltre, criteri operativi funzionali alla distribuzione tra i detenuti dei posti di lavoro retribuito disponibili negli istituti: attraverso la creazione di graduatorie (art. 20 commi 6 e 8) sulla base dell'anzianità di disoccupazione maturata durante la detenzione, dei carichi familiari, delle esperienze pregresse e delle professionalità dei detenuti.

il detenuto ha modo di provvedere al sostentamento proprio e della famiglia

Attraverso l'attività lavorativa retribuita il detenuto ha modo di provvedere al sostentamento proprio e della famiglia, di acquisire competenze e di aumentare la fiducia nelle proprie capacità, obiettivi importanti che dovrebbero aiutarlo a cambiare stile di vita dopo la detenzione.

Osservando i dati ministeriali, cercheremo di capire se concretamente il lavoro in carcere rispecchia quanto disposto dal legislatore.

Quanti detenuti lavorano nelle carceri italiane? Una serie storica (1991-2016) del Ministero di Grazia e Giustizia mostra che negli ultimi 25 anni i detenuti lavoratori sono scesi dal 34,46% del 1991 al 29,73% nel 2016.

Questa diminuzione della percentuale di detenuti lavoranti è stata accompagnata da un incremento del numero dei detenuti, che da 31.053 del 1991 sono arrivati a 54.653 nel 2016, per cui i posti di lavoro in carcere non sono aumentati in modo proporzionale, determinando un calo di posizioni lavorative retribuite. A partire dalla rilevazione del 1992, secondo la quale i detenuti lavoranti erano il 23,28% della popolazione penitenziaria, la percentuale di detenuti lavoranti è stabilmente scesa al di sotto del 30%. Negli anni a seguire, questa soglia è stata raggiunta nuovamente solo nel 2006, in concomitanza della diminuzione della popolazione detenuta determinata dall'indulto, anno in cui i posti di lavoro sono stati spartiti tra 39.005 detenuti, decisamente meno degli anni precedenti, e i lavoranti sono stati il 30,82%.

La percentuale più bassa di detenuti lavoranti (19,96%) è stata invece quella del 2012, anno caratterizzato da un elevato sovraffollamento (66.528 detenuti). Le opportunità lavorative in carcere non vengono incrementate per far fronte ad aumenti della popolazione detenuta, per cui il diritto a lavorare in carcere diventa un privilegio per pochi in periodi di sovraffollamento.

Secondo le statistiche ufficiali nel 2016 i detenuti lavoranti sono stati 16.251, tra i quali 15.370 uomini e 881 donne. In percentuale, rispetto alle presenze in carcere, risulta, però, che le donne lavoranti (38,56%) sono più degli uomini (29,35%). Tra gli stranieri, invece, lavora il 28,84%.

Ma se consideriamo la distribuzione dei lavoranti negli istituti di pena per Regione, emerge una non equilibrata distribuzione delle possibilità di lavorare tra le carceri nazionali, con una percentuale che oscilla tra un massimo del 45% di lavoranti nelle carceri sarde e un minimo del 21,5% in Friuli Venezia Giulia. Le Regioni in cui vi sono più detenuti lavoranti sono la Lombardia (2687) e la Sicilia (1742). In Lazio i detenuti lavoranti sono 1340, ma costituiscono solo il 21,94% dei presenti.

i detenuti lavorano frequentemente a “rotazione”, nel rispetto delle graduatorie

Per ovviare alla carenza di opportunità lavorative, negli istituti i detenuti lavorano frequentemente a “rotazione”, per cui per una stessa mansione si alternano più persone, ciascuna delle quali lavora per un periodo di tempo abbastanza breve, con un part-time verticale, nel rispetto delle graduatorie. Va quindi tenuto conto il fatto che le percentuali delle statistiche sui detenuti lavoranti spesso non fanno riferimento a

lavori full-time ma indicano il numero di detenuti che hanno avuto modo di lavorare durante l'anno, indipendentemente dal monte ore e dalla durata del contratto di lavoro.

Alcuni detenuti^I (13.480, tra cui 733 donne) lavorano alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria. Tra questi troviamo chi svolge servizi d'istituto (10.900) o servizi extramurari in art.21 (700), chi cura la manutenzione ordinaria del fabbricato, in gruppi misti con agenti specializzati, detti M.O.F. (1.027), e chi invece è impiegato nelle lavorazioni (568) e in colonie agricole (285). Tra i detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, la concentrazione più elevata si riscontra in Lombardia (1.989) e in Campania (1.514).

Tra le figure lavorative troviamo quelle di manutentore, addetto alla refezione (cuochi e portavitto), barbiere, addetto alla lavanderia. Per lo svolgimento di alcune attività è necessario che i detenuti abbiano particolari competenze, o, perlomeno che siano alfabetizzati, come nel caso dei lavoranti dell'ufficio conti correnti, del sopravvitto, e i bibliotecari.

Questi lavori, in generale assai poco qualificati, difficilmente conferiscono competenze spendibili nel mondo del lavoro. Ad esempio, lavorare come cuoco in carcere non agevola l'assunzione del detenuto in attività legate alla ristorazione.

In alcuni istituti, la presenza di spazi da adibire a laboratori attrezzati e i finanziamenti (pubblici e privati) permettono di attivare anche lavorazioni più simili a quelle industriali e artigianali esistenti all'esterno del carcere.

In particolare, vengono prodotti beni commissionati dall'amministrazione penitenziaria (mobilio per le carceri, tessuti, lenzuola), la cui realizzazione è affidata ai detenuti. Solo di rado le lavorazioni sono commissionate da privati, dato che i prezzi dei prodotti realizzati non sono competitivi rispetto a quelli di mercato.

Alcuni detenuti lavorano in attività agricole (391), soprattutto in Sardegna (259), e in 35 in strutture in ambito agricolo, con particolare concentrazione in Toscana (8).

Le lavorazioni che richiedono particolari competenze tecniche sono concentrate prevalentemente negli istituti del Nord, dove alcuni detenuti lavoranti assemblano componenti elettronici e meccanici (207 posti di lavoro, dei quali 43 a Belluno, 32 a

Padova e 15 a Treviso), svolgono attività di call center (72 in Lombardia e 58 a Padova), operano in servizi di data-entry e dematerializzazione documenti (100, soprattutto nel carcere milanese di Opera). Altri detenuti lavorano in pasticcerie, panifici e pizzerie (22 a Brescia, 10 in Piemonte, 31 a Padova, 30 a Busto Arsizio) all'interno degli istituti, solo in pochi casi gestiti dall'amministrazione penitenziaria (2) e, per la maggior parte, da soggetti esterni (22). I detenuti lavorano anche al trattamento rifiuti (74 posti di lavoro, concentrati negli istituti di Secondigliano e Rebibbia).

Queste attività vengono quasi sempre gestite da privati e possono offrire reali possibilità di reinserimento lavorativo dopo la detenzione. L'amministrazione penitenziaria continua, invece, a gestire spesso direttamente lavorazioni di sartoria (13 su 20), tessitura (6 su 8), falegnameria (19 su 25) e lavorazione metalli (11 su 15)². Per assegnare a personale competente l'organizzazione di queste produzioni, se si eccettuano alcuni rari casi (ad esempio, ci è capitato di trovare un agente di polizia penitenziaria che dirigeva il lavoro dei detenuti nella falegnameria del carcere di Orvieto), si ricorre a bandi di gara.

Osservando la serie storica di cui sopra, emerge che, mentre nel 1991 i detenuti lavoranti erano per la stragrande maggioranza dipendenti dell'amministrazione penitenziaria (89.66%), nel corso degli anni è andata aumentando la percentuale dei lavoranti dipendenti da soggetti diversi dall'amministrazione penitenziaria (15.5% nel 2016). In termini assoluti, il numero dei detenuti che lavorano per soggetti diversi dall'amministrazione penitenziaria è più che raddoppiato, passando da 1.106 del 1991 a 2.771 del 2016. Il numero più elevato di detenuti lavoranti non dipendenti dall'amministrazione penitenziaria, pari a 2.910 è stato raggiunto nel 2006. Osservando quali sono i principali datori di lavoro, i detenuti che lavorano non alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria sono solo di rado lavoratori in proprio (1.5%) o dipendenti di imprese (9.4%) e, in maggioranza, lavorano per conto di cooperative (30.1%) o per datori di lavoro esterni (26%).

Si tenga però presente che la maggior parte dei detenuti che lavorano per datori di lavoro diversi dall'amministrazione penitenziaria non lavora in carcere, ma all'esterno (66.6%)³. Sono infatti detenuti in art. 21 (1.000) o semiliberi (tra questi ultimi 804 sono dipendenti, mentre 43 lavorano in proprio), ossia persone che possono recarsi fuori dal carcere a lavorare.

924 lavoratori per datori di lavoro diversi dall'Amministrazione penitenziaria

In tutto il paese sono solo 924 i detenuti che lavorano all'interno degli istituti di pena per datori di lavoro diversi dall'Amministrazione penitenziaria (284 per imprese private, 640 per cooperative). Le aziende italiane, dunque, si tengono ben lontane dal carcere.

La distribuzione su scala nazionale del lavoro dei detenuti non alle dipendenze della amministrazione penitenziaria varia enormemente da una Regione all'altra. Tra i 2.771 detenuti lavoratori non alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, dentro o fuori dal carcere, 698 si trovano in Lombardia mentre in Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige, nonostante l'alto livello di industrializzazione che potrebbe agevolare l'ingresso di privati in carcere, i lavoratori alle dipendenze di privati sono rispettivamente solo 9 e 22.

Quindi, per un detenuto, finire in un carcere anziché in un altro può comportare la perdita della possibilità di lavorare, e i trasferimenti da un istituto all'altro impediscono ai detenuti di continuare a svolgere alcune attività lavorative dopo averle iniziate.

Per quanto concerne il pagamento, gli orari di lavoro spesso sono inferiori alle 8 ore e sono previsti dei turni, per permettere di lavorare ad un maggior numero di detenuti e di pagare tutte le ore lavorate. I dati sul reddito percepito dai detenuti lavoratori sono difficili da reperire, ma è possibile farsi un'idea dello stipendio annuo di un detenuto lavorante. La percentuale della spesa per le mercedi ha inoltre subito una diminuzione del 13,2% tra il 2007 e il 2010⁴. Nel 2010 la spesa per le mercedi ai detenuti lavoratori è stata di 54.215.128 euro annui, distribuiti tra 12.110 detenuti lavoratori alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, con un reddito medio pro-capite lordo inferiore ai 4.500 euro annui. Nel 2014 invece i 12.226 detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria hanno avuto a disposizione 88.975.281 euro per le mercedi, ottenendo in media stipendi più alti, pari a circa 7.300 euro lordi all'anno⁵, per cui hanno lavorato un maggior numero di ore.

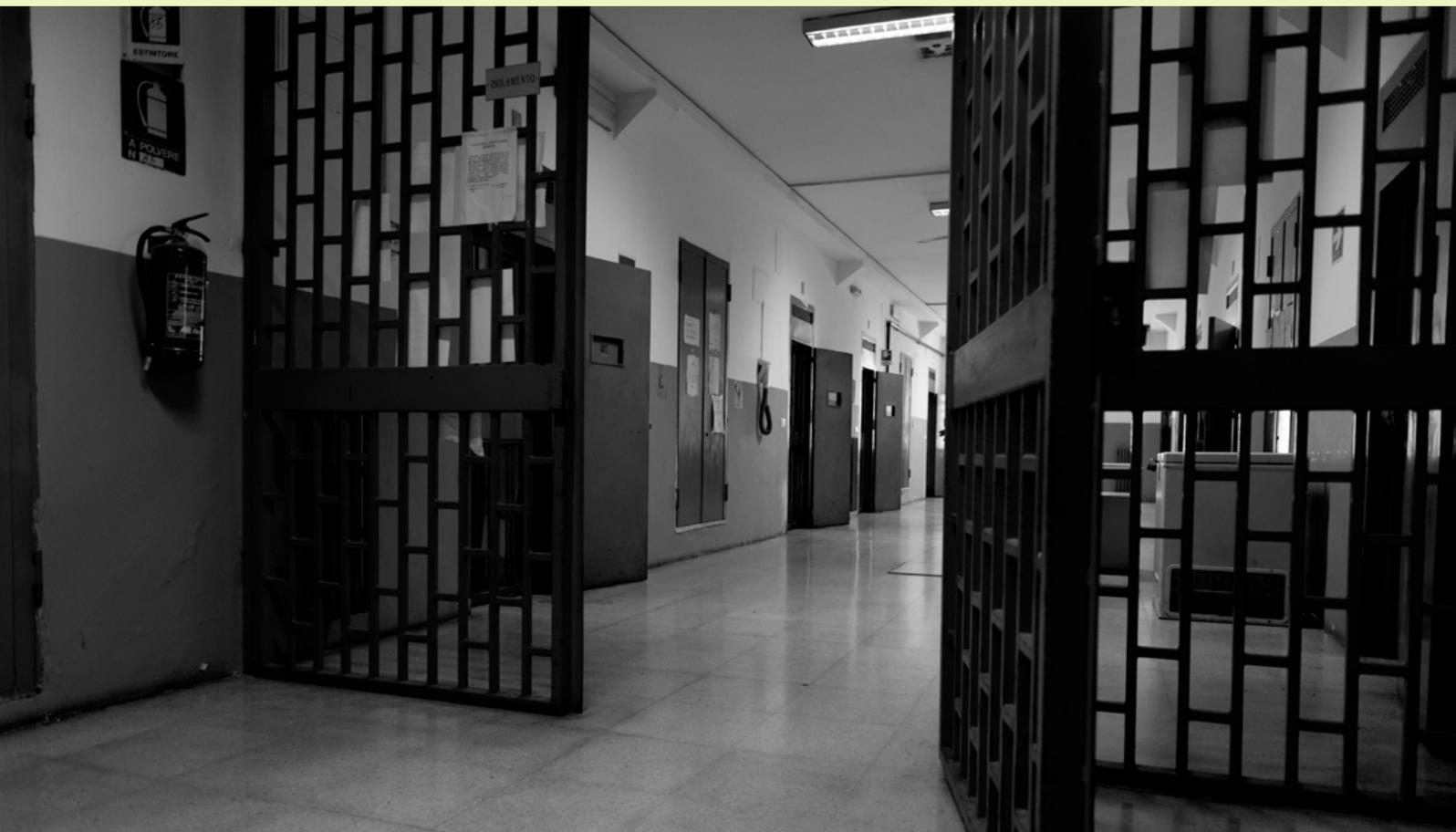
In conclusione, il diritto-dovere di lavorare per i detenuti definitivi si configura come un privilegio, in cui risultano favoriti i detenuti che hanno pene più lunghe. La possibilità di provvedere al proprio sostentamento e a quello del proprio nucleo

familiare con il lavoro in carcere è limitata, dato che le poche opportunità vengono ripartite in modo da tenere “impegnati” quanti più detenuti possibile per un breve periodo di tempo, o con orari lavorativi *part-time*. Come visto, i lavoranti percepiscono al massimo uno stipendio mensile di circa 600 euro. Le attività che i detenuti svolgono in carcere sono perlopiù poco “professionalizzanti”, e difficilmente si riesce a costruire un percorso di reinserimento che consenta al detenuto di svolgere anche all'esterno l'attività che svolgeva in carcere. I corsi professionali sono sempre meno (120 corsi attivi nel secondo semestre 2016, di cui 29 concentrati in Piemonte, ai quali hanno preso parte 1.363 detenuti⁶) ed è venuto quindi a mancare un importante anello di congiunzione tra il carcere e la società. Difficilmente il lavoro in carcere contribuisce al reinserimento, e sembra essere al massimo un diversivo, un modo per far trascorrere con qualche attività il tempo della detenzione, un modo per far guadagnare pochi soldi in un'ottica di eterno presente che non getta le basi per il futuro.

1. D.A.P., Sezione dati statistici, dicembre 2016
2. D.A.P., Sezione dati statistici, giugno 2016
3. D.A.P., Sezione dati statistici, dicembre 2016
4. Ristretti Orizzonti, 2011
5. Ministero di Giustizia, Bilancio consuntivo 2014 e di previsione 2015 - Amministrazione penitenziaria
6. Ministero di Grazia e Giustizia aggiornati al 31 dicembre 2016



ANTIGONE



ORGANISMI DI MONITORAGGIO

Un'importante vittoria per i diritti umani

Il Garante nazionale delle persone detenute
o private della libertà è una grande conquista.
Antigone ha giocato un ruolo chiave

Patrizio Gonnella

Il 2016 è stato un anno importante in Italia per i diritti umani. Il 21 marzo del 2017 è stato presentato il primo rapporto al Parlamento del Garante nazionale delle persone detenute o private della libertà. Una prima valutazione è possibile. Vanno distinti almeno due ambiti, seppur tra loro intimamente connessi e a loro volta internamente articolati: quello normativo-istituzionale e quello operativo. Va rivolto prima uno sguardo alla legge, all'architettura dell'organismo, alle funzioni assegnatigli, alla sua natura composita di garante e meccanismo nazionale di prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene, crudeli, inumani o degradanti. Soltanto successivamente va analizzato il *modus operandi* della nuova Autorità.

In premessa però uno sguardo al passato che ha il sapore dell'autoreferenzialità. A volte noi che operiamo nelle organizzazioni non governative facciamo fatica a usare la parola 'vittoria'. E sbagliamo a non farlo. Ci rassegniamo alla sconfitta, alla minorità così perdendo quella motivazione che è necessaria a sconfiggere gli avversari, ben più forti. Se pensiamo che non ci sarà mai 'vittoria' perché allora dovremmo lottare per i diritti umani? Noi non siamo e non vogliamo essere votati alla sconfitta.

La nascita di quello che da ora chiameremo per brevità Garante-Npm è indiscutibilmente una triplice vittoria di Antigone.

1997 Antigone promuove l'istituzione di una figura non giurisdizionale di tutela e promozione dei diritti

È stata Antigone nel lontano 1997 in un convegno tenutosi all'Università di Padova a promuovere l'istituzione di una figura non giurisdizionale di tutela e promozione dei diritti delle persone private della libertà. La chiamavamo allora difensore civico.

Avevamo la magistratura contro. L'anno dopo, grazie alla senatrice Ersilia Salvato (le cui gesta garantiste andrebbero ricordate in questo momento asfittico della politica parlamentare), fu presentato il primo disegno di legge sul tema. Dopo sedici anni la legge viene approvata dal Parlamento grazie alla determinazione di un'altra donna, Annamaria Cancellieri, la ministra della Giustizia del governo Letta.

È stata Antigone dal 2003 a chiedere la ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione Onu contro la tortura (Opcat) che tra l'altro prevede l'istituzione in ogni Stato di un meccanismo nazionale di prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene, crudeli, inumani o degradanti (National preventive mechanism, o Npm). Al

Garante dunque sono state normativamente attribuite le funzioni degli Npm. Gli Npm sono autorità nazionali con poteri unici nel panorama nazionale, ovvero di visita e monitoraggio, anche a sorpresa, di tutti i luoghi privativi della libertà. L'Italia aveva firmato il Protocollo Opcat nel 2003. Lo ha ratificato ben dieci anni dopo, anche grazie alla nostra *advocacy*.

Negli ultimi vent'anni andiamo ribadendo in lungo e in largo che nell'ambito dei diritti umani conta moltissimo l'autorevolezza della persona a cui viene assegnato un ruolo rappresentativo pubblico. Questa persona dovrà confrontarsi con il *moloch* della burocrazia e delle istituzioni della sicurezza. Dunque la sua forza sarà anche data dalla sua personale competenza e autorevolezza. La vittoria è nel fatto che a essere nominato è stato Mauro Palma, fondatore di Antigone e a lungo presidente del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e del Comitato per la cooperazione nell'esecuzione penale del Consiglio d'Europa.

Il Garante-Npm è istituito con l'articolo 7 del decreto legge del 23 dicembre 2013, n.146, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10.

Ha poteri di visita senza restrizioni e senza richiesta di preventiva autorizzazione di qualunque luogo utilizzato per funzioni restrittive o comunque privative della libertà personale: carceri, istituti penali per minori e centri di prima accoglienza, residenze per l'esecuzione di misure di sicurezza (Rems), strutture sanitarie, comunità terapeutiche e di accoglienza anche private dove si trovano persone ristrette o agli arresti domiciliari, camere di sicurezza delle forze dell'ordine (con obbligo di preavviso per ragioni legate alla riservatezza delle indagini), centri di detenzione amministrativa per migranti. Il Garante-Npm deve monitorare i voli di rimpatrio forzato come previsto dall'articolo 8 comma 6 della Direttiva Ue n.115 del 2008.

il potere di visita è penetrante. Può andare dappertutto senza preavviso

Il Garante-Npm ha accesso al fascicolo personale (penale e sanitario), sempre e in ogni luogo. Può finanche andare non accompagnato da funzionari penitenziari a sorpresa in taluni reparti detentivi come le aree riservate ex articolo 41 bis secondo comma, prerogativa che non ha neanche il capo dell'amministrazione penitenziaria.

È fra le autorità che può ricevere dai detenuti reclami ex articolo 35-bis dell'Ordinamento Penitenziario a cui deve dare risposta.

Dunque somma poteri di visita e monitoraggio tipicamente preventivi con poteri dispositivi visto che l'autorità amministrativa che riceve le raccomandazioni del Garante-Npm deve a esse adeguarsi. Come sempre laddove si è di fronte a un'autorità di garanzia la misura dell'effettività è data da un mix virtuoso di poteri formali e capacità di *moral suasion*. E qui veniamo all'indipendenza dell'organismo, senza la quale la *moral suasion* è difficile. L'indipendenza del Garante-Npm è garantita dalla procedura di nomina, avviata dal Ministro della Giustizia, ma che vede un passaggio parlamentare e la decisione finale affidata al Capo dello Stato; dunque la nomina è sottratta all'unilateralismo governativo. Di fatto questo è accaduto: i tre componenti dell'autorità Garante-Npm sono tutti e tre esperti del tema e non hanno risposto al triste manuale Cencelli. L'indipendenza è data anche dalla capacità di spesa del Garante-Npm. Essa nello specifico arriva non solo da fondi ministeriali ma anche da fondi europei. Infine uno sguardo allo staff. Esso è scelto direttamente dai tre componenti del Garante-Npm tra operatori e funzionari del ministero della giustizia e degli interni. L'originaria dipendenza funzionale dei componenti dello staff dal ministero della Giustizia o degli Interni è compensata dalla libera selezione degli stessi da parte dell'autorità garante-Npm nonché dal preannunciato progressivo coinvolgimento di dipendenti pubblici provenienti da altre amministrazioni. In giro per l'Europa molti Npm sono in crisi di operatività per mancanza di staff. L'ideale – ovvero staff tutto esterno alla amministrazione pubblica (PA) – potrebbe portare alla morte del Garante-Npm qualora privo di personale. Inoltre la storia della PA in Italia, nonché del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, è una storia ricca di persone di grande professionalità, altamente qualificate, fortemente motivate, della cui onestà intellettuale non si deve dubitare. A chi chiede sui diritti umani il rispetto integrale di principi scritti a Ginevra decenni fa, mi sentirei di rispondere che “*Il meglio è nemico del bene*” come pare abbia scritto Voltaire.

L'operatività del Garante-Npm, come si legge dalla relazione annuale al Parlamento e come abbiamo avuto modo di verificare nel nostro lavoro di osservazione in giro per l'Italia, ha cercato di coniugare un lavoro preventivo di monitoraggio per aree geografiche (visite regionali) o per temi (ad esempio tutti gli *hotspot*) con compiti di tutela individuale specifica (visite *ad hoc* a seguito di segnalazioni di maltrattamenti o di violazioni di diritti fondamentali).

Infine, veniamo al ruolo delle organizzazioni non governative, dell'Osservatorio e del difensore civico di Antigone. Esso non viene meno, anzi si rafforza. Esiste dal 2016 una

sponda istituzionale su base nazionale e non solo locale o regionale. Un esempio virtuoso di cooperazione è dato dal caso del carcere di Ivrea. Antigone riceve segnalazioni di abusi nella sezione dell'isolamento disciplinare nonché di violenze in carcere. Fa le proprie visite, presenta i propri esposti alla magistratura, segnala il caso al Comitato europeo per la prevenzione della tortura (che a sua volta visita il carcere). Il Garante-Npm fa la sua ispezione e pubblica il suo rapporto, esemplare nella sua durezza.

Antigone continuerà dunque nel suo lavoro di promozione e protezione dei diritti delle persone detenute, senza fare un passo indietro. Anzi, facendone alcuni in avanti.



ANTIGONE



NUMERI DEL CARCERE

In nome del popolo italiano

Casi noti e meno noti della cronaca giudiziaria italiana relativi a carceri, OPG (oggi Rems), ma anche questure, commissariati e stazioni dei carabinieri

Ignea Lanza di Scalea

Non è uno studio sui recenti episodi sismici, né sui tassi di inflazione, tantomeno un nuovo documentario sulle mafie. Anomalia italiana è il dossier di “malapolizia” presentato a Bruxelles nel marzo 2016 in occasione della giornata internazionale contro la violenza poliziesca. Il fascicolo tratta degli abusi in divisa, Cucchi, Mastrogiovanni, Ferrulli ed altri ancora: in alcuni casi vere e proprie torture, anche se tali - a rigor di codice penale -, non potremmo chiamarle. Sono tante le storie di quelle persone che, in stato di privazione della libertà personale, sono rimaste vittima di abusi e talvolta, di torture. Sono tante le storie di autolesionismo, le storie di aggressioni in danno agli operatori penitenziari, in maggioranza poliziotti, le manifestazioni di criticità e, parallelamente, le proteste da parte delle organizzazioni sindacali.

Il quadro delle nostre strutture penitenziarie è presto dipinto: forti carenze di organico, forti carenze strutturali. Alcuni detenuti di Poggioreale scrivono a Repubblica *“giusto scontare la pena ma viviamo con insetti e topi in 12 in cella”*¹.

il sovraffollamento carcerario aiuta a capire la crisi che stiamo attraversando

Il sovraffollamento carcerario² correlato alla fatiscenza delle strutture, al deficit di organico e alla mancanza di risorse in generale nonché ad un movente di natura psicologica individuabile in uno stress derivante dal lavorare in condizioni inumane, aiuta a capire la crisi che stiamo attraversando. Crisi resa manifesta nell'aumento dei fenomeni di violenza auto ed etero diretta e soprattutto, nell'aumento dei casi di viva brutalità.

ascoli piceno Si indaga circa episodi di presunte violenze in danno ai detenuti da parte degli agenti della polizia penitenziaria. I fatti risalirebbero al 2017.

genova Ferdinando Boccia, 36 anni, racconta di essere stato picchiato da 3 agenti. I fatti risalirebbero al mese di aprile 2015. Il referto ospedaliero rileva *“contusione cranica, escoriazioni ed ecchimosi al volto, al braccio, all'addome (...)”*. La procura ha concluso la fase preliminare inviando 11 avvisi di garanzia: 6 agenti di polizia penitenziaria e 5 medici che avrebbero omesso di denunciare il pestaggio del detenuto.

ivrea (to) Il Dap vieta l'utilizzo delle “celle lisce” e apre un procedimento disciplinare

contro la direttrice. La segnalazione proveniva da una lettera di Matteo Palo, che raccontava episodi di violenza inaudita e descrivendo l'esistenza delle celle in questione. I fatti risalirebbero all'ottobre 2016: una *“protesta stroncata con un pestaggio ai limiti della sopportazione”*. Dopo la segnalazione anche il Garante nazionale aveva effettuato una visita ispettiva e Antigone si è rivolta alla procura sollecitando con un esposto l'apertura di un'indagine.

lecce Riesumato il cadavere di Antonio Fiorliso, il ragazzo deceduto in circostanze sospette. I fatti risalgono al 2015. Si attendono i responsi dell'ispezione cadaverica. La madre della vittima sospetta che a monte vi sia un episodio di pestaggio letale.

palermo *“Mi sbattono contro il cancello in ferro (..) trascinandomi come un sacco facendomi sbattere contro spigoli e sporgenze. Temo per la mia incolumità”*, racconta Aldo Cucè in una lettera indirizzata al padre. I fatti risalgono al 2017. Si attendono ulteriori riscontri.

parma *“Hanno indossato un paio di guanti neri e hanno iniziato a picchiarmi violentemente sferrandomi pugni alla testa, al volto e calci alla schiena”*, racconta un ex detenuto del carcere di Parma. I fatti risalirebbero all'ottobre 2015. Due agenti di polizia penitenziaria sono indagati per abusi in danno a un detenuto, entrato in carcere per reati pedopornografici. Dalla ricostruzione dei fatti sembrerebbe che la natura del reato abbia agito da fattore scatenante poiché durante il pestaggio entrambi continuavano a chiamarlo *“bastardo, porco”* (racconta l'ex detenuto). Uno dei 2 agenti è stato sospeso dal servizio per un anno.

salerno Alessandro Landi viene trovato morto nella sua cella nella notte a cavallo tra Natale e Santo Stefano. La moglie nel rilevare *“macchie di sangue, ecchimosi visibili al collo e al torace”*, rifiuta l'ipotesi della morte per cause naturali, ipotizzando un pestaggio. I fatti risalirebbero al maggio 2016.

roma. regina coeli Aperte le indagini per la morte sospetta di Valerio Guerrieri, morto suicida nella sua cella, nonostante presentasse una patologia psichiatrica conclamata che richiedeva cure adeguate. Antigone ha denunciato pubblicamente le anomalie della vicenda, attraverso la pubblicazione dell'ultima lettera di Valerio inviata al fratello.

pordenone Si riaprono le indagini, anche grazie all'esposto scritto da Antigone, sulla morte di Stefano Borriello nell'agosto 2015 per una banale polmonite. Sotto

accusa in particolare l'operato dei medici del carcere.

asti Riconosciuti colpevoli del pestaggio di Mohammed Carlos Gola i due agenti di polizia penitenziaria condannati ad 1 anno (pena sospesa) e a 5mila € di indennizzo. I fatti risalgono al 2010.

asti Lo Stato italiano ha proposto una composizione amichevole ai due detenuti rivoltisi alla C.E.D.U. (dopo che era stato dichiarato ammissibile il ricorso *de quo*), offrendo 45mila € ciascuno. I fatti risalgono al dicembre 2004 quando le due vittime, poste in isolamento, venivano torturate sia psicologicamente che fisicamente. Nel 2012 la Corte di Cassazione decretava la fine della vicenda processuale specificando che, non contemplando il nostro Codice penale il reato di tortura, e dovendo procedere per reati minori, questi erano successivamente prescritti. La sentenza della C.E.D.U. è attesa a breve. Nel processo di primo grado Antigone si era costituita parte civile.

aversa Inizia il processo a carico dell'ex direttore sanitario e 16 medici con accuse di sequestro di persona e maltrattamenti ai danni di 27 ex internati nella struttura. I fatti risalgono al periodo tra il 2006 ed il 2011.

bari richiesta di archiviazione dell'inchiesta sulla morte di Carlo Saturno, il ragazzo trovato impiccato nella cella di contenzione ove era stato rinchiuso a seguito di una colluttazione con un agente di polizia penitenziaria. Era il 2011. Il ragazzo nel 2010 aveva testimoniato in un processo penale a carico di alcuni agenti imputati di lesioni e reati analoghi, aveva anche denunciato le vessazioni da lui stesso subite.

campobasso Cinque poliziotti penitenziari sono indagati per il decesso di Carlo Sticca, detenuto morto all'ospedale Cardarelli di Campobasso. I fatti risalgono al 2014. Secondo le risultanze autoptiche il corpo della vittima riportava segni di lesioni recenti alla data del decesso.

livorno Si attende la decisione sulla richiesta di archiviazione nei confronti dei 3 medici indagati per il decesso di Marcello Lonzi. Le precedenti indagini (2004-2010) avevano portato ad una doppia archiviazione imputando il decesso a "cause naturali". Secondo le diverse fonti Lonzi sarebbe caduto dal letto, avrebbe avuto un infarto, sarebbe morto per cause naturali. Ad oggi non è dato conoscere né la criminodinamica né la criminogenetica atta a descrivere l'origine dei due fori rinvenuti sulla testa della

vittima così come la mandibola fratturata, concesso che la caduta dal letto potrebbe spiegare i denti rotti o al massimo, la frattura del costato e/o, data la robustezza del Lonzi, la frattura del polso sinistro.

lucera Si attende per ottobre 2017 la sentenza di primo grado sul caso di Giuseppe Rotundo, morto a seguito delle violenze subite. Sono imputati quattro agenti di polizia penitenziaria, accusati di lesioni aggravate. Durante il dibattimento sono state ascoltate in qualità di testimoni la psicologa e un'educatrice del carcere che hanno descritto nei dettagli il clima molto teso all'interno del carcere.

milano Parte il processo di appello a carico di Alberto Barin, il cappellano di San Vittore condannato in I grado per lo stupro di 4 detenuti. I fatti risalgono al 2012. Secondo le ricostruzioni, il religioso avrebbe offerto ai detenuti beni di ordinaria necessità in cambio di prestazioni sessuali.

modica È Stato riammesso in servizio l'agente di polizia penitenziaria presunto correo, insieme ad un collega, di violenza sessuale aggravata in danno a detenuti. I fatti risalirebbero al periodo di tempo tra il 2012 ed il 2014.

napoli Richiesta di archiviazione per il caso Perna. I fatti risalgono al novembre 2013. Secondo la Procura la morte sarebbe da imputare ad un attacco ischemico: Federico, tossicodipendente era stato trasferito nel carcere di Poggioreale, nonostante lo stato di incompatibilità detentiva diagnosticata dal responsabile del carcere di Velletri, ove era precedentemente ristretto.

napoli Così Ioia ex detenuto *“ci venivano a prendere di notte, ci chiudevano lì e in quattro ci riempivano di botte. Poi minacciavano: se avessimo spifferato la cosa ci avrebbero ammazzato. Era un modo per punire le piccole disobbedienze”*. Con queste parole Ioia descrive gli abusi subiti all'interno della “Cella o”, un loculo di 6 mq circa, privo di arredo, in cui i detenuti venivano portati per essere malmenati. Ad oggi, a seguito della segnalazione di altri 6 detenuti, sono 23 gli indagati (22 agenti ed 1 medico) per abusi risalenti al periodo 2012-2014.

palermo Assolto in appello Amadou Abiyara, il detenuto condannato a 8 mesi per aver aggredito gli agenti penitenziari dopo che questi lo avevano legato al letto di contenzione per 24 ore. I fatti risalgono al 2008. Il processo avviato contro il detenuto evolve “al contrario”, in quanto le toghe palermitane oltre ad assolvere l'Abiyara, lo

definiscono vittima di torture, descrivendo il comportamento dei poliziotti penitenziari *“inumano, una forma di tortura e nella violazione dei diritti costituzionali”*.

parma Archivate le denunce di Rashid Assarag contro un gruppo di agenti che lo avrebbe picchiato nel mentre questi era in isolamento. Il processo era stato avviato in seguito ad una serie di registrazioni fornite dal detenuto e risalenti al periodo tra il 2010-2011 in cui si smascherava un giro routinario di violenza intramoenia in danno a vari detenuti (Assarag compreso). *“Comandiamo noi, né avvocati, né giudici. Nelle denunce puoi scrivere quello che vuoi, dipende poi cosa scrivo io”*, parole che svelano un giro di violenza alla base del vissuto detentivo facente leva sulla supremazia dei ruoli rivestiti. L'archiviazione trova la principale motivazione nel fatto *“le stesse (registrazioni) non consentono di collocare nel tempo gli episodi che ne sono oggetto. Le registrazioni, inoltre, sono di non facile e sicura interpretazione essendo state estrapolate da dialoghi intervenuti tra il detenuto e persone non individuate”*.

perugia Confermata la condanna di Gianluca Cantoro, l'agente di polizia penitenziaria processato per la morte di Aldo Bianzino. I fatti risalgono al 2007. *“Il Bianzino”* – si legge nelle motivazioni alla sentenza – *“si sarebbe sentito male poco dopo la mezzanotte e avrebbe suonato il campanello per attirare l'attenzione del Cantoro, che però non ha avvertito il medico; e la malattia sarebbe progredita nella notte; il decesso sarebbe avvenuto poche ore dopo”*.

reggio emilia Chiesta la condanna dei 9 agenti di polizia penitenziaria presumibilmente correi del pestaggio di Guram Shatirishvili. I fatti risalirebbero al 2012: secondo l'accusa il ragazzo sarebbe stato aggredito almeno 3 volte nel corso del suo percorso detentivo.

reggio emilia Archiviato il processo a carico di 14 agenti di polizia penitenziaria per abusi in danno a 4 fratelli tunisini.

sassari Continua la vicenda processuale legata al decesso di Erittu. I fatti risalgono al novembre 2007, quando il detenuto veniva trovato impiccato con al collo un lembo di coperta non agganciata ad alcun appiglio fisso (quantunque poggiata alla spalliera del letto), che il dibattimento accertò non provenire dalla cella. Il processo in primo grado si era concluso con l'assoluzione di tutti gli imputati e con l'imputazione della morte a suicidio.

siracusa Nove rinvii a giudizio per la morte di Alfredo Liotta: il direttore sanitario del carcere in cui era ristretto, 7 medici ed il perito della CAA di Catania. I fatti risalgono al 2012. L'uomo è morto per un *“collasso cardiocircolatorio causato da evento emorragico innestato in una grave condizione anoressica”*. Secondo il difensore Civico di Antigone, che acquisì tutte le carte sullo stato del detenuto, la colpa del personale medico e infermieristico consisterebbe nel non aver saputo individuare e comprendere i sintomi né il decorso clinico del Liotta e che tali carenze conoscitive ne avrebbero determinato il decesso. Il 6 aprile anno corrente si è tenuta l'udienza preliminare in cui Antigone ha presentato la richiesta di costituirsi parte civile.

torino Indagati 3 agenti della municipale ed 1 psichiatra per il decesso di Andrea Soldi avvenuto nel corso di un Tso per *“una morte asfittica da strangolamento atipico provocata da asfissia da compressione, ostruzione delle alte vie aeree”*. Bloccato e ammanettato a faccia in giù, Soldi avrebbe subito una tale pressione toracica da non sopravvivere al breve tragitto.

vallo della lucania Diciassette condanne in appello per il decesso di Franco Mastrogiovanni, avvenuto nel reparto di psichiatria dell'ospedale di Vallo della Lucania (Sa). I fatti risalgono al 2009, quando il Mastrogiovanni veniva legato al letto di contenzione e ivi lasciato per 88 ore senza nessun intervento, né cibo, né acqua, né altro.

vicenza Inizia il processo contro 4 agenti della Polizia penitenziaria per abuso di autorità in danno a detenuti. I fatti risalirebbero al 2012.

caserta Un agente di polizia penitenziaria, reo confesso, ha ucciso 4 persone. I fatti risalgono al mese di luglio 2015 quando l'uomo, uscito per recarsi al bar, a causa di un furgone mal parcheggiato, estraeva la pistola di servizio sparando sui vicini di casa e uccidendo moglie, figlio padre e il collega commerciante, proprietario di quel veicolo, oggetto della sua folle rabbia.

padova Si indaga sul decesso di Mauro Guerra, raggiunto da un proiettile nell'atto di fuggire da un Tso. I fatti risalgono al luglio 2015.

roma Si indaga sulla morte di Joseph Omosaiye, avvenuta nel corso di un arresto. I fatti risalgono al giugno 2015. Secondo i racconti di una testimone *“l'uomo di colore era a pancia in giù con le mani dietro la schiena. Un uomo gli teneva il suo piede sulla schiena...”*

gridava muoio, muoio, muoio”.

treviso Parte l'inchiesta per il decesso di un uomo camerunense su cui sarebbe stata disposta l'autopsia, poiché, secondo le fonti, si sarebbe accasciato esanime nel corso di un arresto ad opera della polizia a Conegliano. I fatti risalgono al giugno 2016.

varese Si indaga sulla morte di William Trunfio, evaso dalla casa di lavoro di Castelfranco Emilia (Mo). L'uomo, dopo aver rubato una macchina e rapinato 2 ragazze, nell'atto di fuggire dai carabinieri, investiva un militare, provocando così la reazione del collega che lo raggiungeva con un colpo di arma da fuoco, procurandone la morte.

ferrara Sentenza choc della Corte dei Conti che annulla quasi interamente la richiesta di risarcimento gravante sui 4 poliziotti condannati per la morte di Federico Aldrovandi. I fatti risalgono al 2005. Nel febbraio 2014 gli agenti vengono condannati per omicidio colposo, sospesi, sentenziati ad un risarcimento pari a 1 milione e 870 mila €. Nel marzo 2015 il risarcimento viene ridimensionato a 560 mila €. Entrambi i legali individuano parte della responsabilità in capo al Ministero *“in tema di mancata preparazione, organizzazione e formazione degli agenti”* e in particolare nella manualistica legata alle tecniche di ammanettamento a terra. Nell'ultima sentenza, il titolo del risarcimento viene portato a 150 mila € poiché si ravvisa una minore responsabilità negli agenti.

firenze Condannati 3 carabinieri per l'omicidio (colposo) di Riccardo Magherini, deceduto nella notte del 2-3 marzo 2014 nel corso di un arresto.

genova Sentenza storica della C.E.D.U. nei confronti dell'Italia in riferimento all'irruzione alla Diaz nel luglio 2001. In risposta al ricorrente Arnaldo Cestaro, manifestante 62enne picchiato al punto da riportare fratture multiple, la Corte si è espressa con un doppio parere condannando l'Italia per il vuoto normativo facente capo al reato di tortura sia, più genericamente, poiché *“tenuto conto della gravità fatti, la risposta delle autorità italiane è stata inadeguata”*. Inoltre, l'Italia è stata condannata al pagamento di 45mila € per i danni subiti dalla vittima. Le torture perpetrate sono state riconosciute in una seconda sentenza, emanata dal tribunale civile di Genova che, nell'ottobre 2016 ha identificato il perfezionarsi di atti di tortura nei confronti di una manifestante tedesca pattuendo un risarcimento di 175mila €.

milano Confermata in appello l'assoluzione dei 4 agenti processati per la morte di Michele Ferulli. I fatti risalgono al giugno 2011.

napoli Condannato a 4 anni e 4 mesi il carabiniere responsabile del decesso di Davide Bifulco, raggiunto alle spalle da un colpo di arma da fuoco per non essersi fermato ad un posto di blocco. I fatti risalgono al settembre 2014.

potenza Condannato in appello il maresciallo dei carabinieri per la morte di Massimo Casalnuovo. I fatti risalgono all'agosto 2011. Il militare aveva sferrato un calcio al motorino del ragazzo, reo di guidare senza casco e di non essersi fermato al posto di blocco.

roma Inizia il processo di appello per il decesso di Bernardino Budroni, trapassato da lato a lato dal proiettile partito dalla pistola di un agente. Il primo grado si è concluso con una sentenza shock di assoluzione. I fatti risalgono al luglio 2011.

roma Si indaga sulla morte Luca Rosati, avvenuta nella notte di Natale del 2011. Il ragazzo, a bordo di un autoveicolo in compagnia di un amico, inseguito da una volante, muore a seguito di uno schianto contro 17 auto parcheggiate. La vicenda presenta numerose zone d'ombra, la Procura indaga su diverse incongruenze nella criminodinamica dei fatti.

roma Quattro agenti della polizia di Stato sono stati condannati a 5 anni di carcere per il decesso di Stefano Gugliotta, massacrato nel 2010 durante gli scontri della Coppa Italia Roma-Inter. I 4 poliziotti rispondono di omicidio colposo e di falso.

roma *“Non vi è alcuna evidenza che l'epilessia possa aver determinato la morte”*: con queste parole il Prof. Vigeveno ribalta la causa che legava il decesso di Cucchi ad un attacco di epilessia, riportando in luce l'ipotesi pestaggio. I fatti risalgono alla notte tra il 15 ed il 16 ottobre 2009. Secondo il precedente perito, Stefano era morto al *“60 per cento per epilessia, 40 per cento per un trauma”* ovvero *“due o tre violenti schiaffoni”*. Grazie alle nuove risultanze peritali, 3 carabinieri sono stati rinviati a giudizio per omicidio preterintenzionale pluriaggravato e sospesi dal servizio, 2 per falso e calunnia.

varese La procura di Milano ha impugnato la sentenza assoltrice della Corte d'Assise di Varese nei confronti dei 2 carabinieri e 6 poliziotti processati per l'omicidio preterintenzionale di Giuseppe Uva. I fatti risalgono al 14 giugno 2008 quando

Giuseppe, tradotto in caserma perché ubriaco, successivamente ricoverato per un Tso, moriva in circostanze sospette. Negli anni si è parlato di arresto cardiaco, embolia adiposa, aritmia cardiaca provocata da farmaci e alcol. La macchia di sangue rinvenuta sui pantaloni e lunga 16 cm venne spiegata con l'autolesionismo, così come altre 77 tracce ematiche a spruzzo diffuse dalla testa alle scarpe. Una storia con un vuoto cronologico di due ore, poiché *“resta il fatto, incancellabile, che della morte di Giuseppe Uva, di cui è certa l'illegalità del fermo e del trattenimento per ore in una caserma dei carabinieri, non conosciamo una plausibile ricostruzione”*, come ebbe a dichiarare Manconi.

velletri Assolti i 4 poliziotti processati per la morte di Stefano Brunetti. I fatti risalgono al 2009.

verona Paolo Scaroni, l'ultras del Brescia massacrato a manganellate da 8 poliziotti e ridotto in fin di vita nel corso degli scontri avvenuti durante la gara delle Rondinelle contro il Verona, riceve un indennizzo da parte del Ministero dell'Interno pari a 1 milione e 400mila €. I fatti risalgono al settembre 2004. Nel 2013 si è concluso il I grado con l'assoluzione degli 8 agenti per insufficienza di prove data dalla materiale impossibilità di identificare gli autori del massacro.

Con Sentenza *Affaire Klajfja* e altri del 1° settembre 2015 la C.E.D.U. ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 3 della Convenzione europea, art. 5 che tutela la libertà personale e l'articolo 4 del Protocollo n. 4 che mette al bando le espulsioni collettive. La sentenza segue gli eventi del 2011 ove alcuni tunisini, sbarcati a Lampedusa, erano stati dapprima trasferiti nel Cpsa di Contrada Imbriacola, per poi essere accompagnati nel porto di Palermo a seguito di una protesta per le condizioni in cui erano tenuti, e dopo 4 giorni, rimpatriati in Tunisia. L'Italia dovrà versare a ciascun ricorrente un indennizzo pari a 10mila €.

sistema hotspot Torture sui migranti, in maggioranza Sudanesi ed Eritrei, raccontate attraverso le testimonianze raccolte da Amnesty e pubblicate nel novembre 2016. Emergono numerose storie di violenze perpetrate senza distinzione su uomini, donne, adulti e minori, giovani e anziani sbarcati nel sistema “hotspot” italiano, promosso dall'Unione Europea per l'identificazione dei rifugiati e dei migranti all'arrivo. Torture elettriche, calci sui genitali, schiaffi, vere e proprie sevizie al fine di snellire le procedure di identificazione e immatricolazione.

Non ultime, vanno considerate le aggressioni subite dal personale di polizia penitenziaria, sempre più spesso bersaglio vivente di un sistema prossimo al collasso. *“Invero, a fronte di una generalizzata diminuzione degli eventi critici riguardanti la persona detenuta (suicidi, atti di autolesionismo), gli episodi di aggressione risultano essere, seppur lievemente, in aumento”*³. Nel 2015, si registrano circa 170 episodi di abusi in danno agli agenti di polizia penitenziaria (e non solo)⁴. Alcuni episodi sono di lieve entità, altri piuttosto gravi. Il dato sulle aggressioni non è completo a causa dalla frequente impossibilità a reperire il totale esatto delle vittime coinvolte. In tal senso difatti, secondo il report “Eventi critici” elaborato dal Dap, nel 2015 si registrano 422 aggressioni complessive. Nel 2016 tra gli eventi di maggiore gravità si registrano 60 episodi, fermo restando l’incompletezza del dato da imputarsi alle frequenti diciture generiche non riportanti il totale degli agenti coinvolti.

1. Luglio 2016
2. La condizione del sovraffollamento carcerario era migliorata dopo l'introduzione dell'art. 35 *ter* O.P. (ex L. 117/2014). Con sentenza *Mursic c. Croazia* del 12 marzo 2015, si rende meno individuabile il confine con il sovraffollamento, relazionandolo ad altre condizioni (permanenza fuori dalla cella, vivibilità generale, ecc). Ad oggi, il numero dei detenuti appare diminuito ma pur sempre superiore rispetto alla capienza regolamentare.
3. Circolare DAP, 26/05/2015
4. Elaborazione dati dal notiziario quotidiano dal carcere di Ristretti Orizzonti



ANTIGONE



TORNA IL CARCERE

XIII Rapporto sulle condizioni di detenzione

ISBN 9788898688234

CON IL CONTRIBUTO DI



Direzione Generale
Giustizia e consumatori
dell'Unione Europea



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

Maggio 2017

ASSOCIAZIONE ANTIGONE

via Monti di Pietralata, 16 – 00157 ROMA – www.associazioneantigone.it