

ANTIGONE

il carcere secondo la Costituzione

XV rapporto di Antigone
sulle condizioni di detenzione

“Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato” (Art. 27 della Costituzione)





Indice

Editoriale	1
Autori	5

Temi

Numeri della popolazione detenuta	9
Carceri in Europa, numeri e politiche	16
Meno reati	21
Meno omicidi	25
Stranieri in carcere	31
Condanne più lunghe e detenuti più anziani	39
Donne in carcere	45
Mamme e bambini	51
Minori	55
Misure alternative	61
Messa alla prova	67
Custodia cautelare e braccialetti elettronici	72
Alta sicurezza e 41bis	79
Sanzioni disciplinari e isolamento	85
Suicidi ed eventi critici	91
Personale, volontari e sindacati	95
Salute	101
Salute mentale e REMS	105
Droghe e dipendenze	113
Lavoro, formazione e previdenza	117
I numeri dell'istruzione	123
La religione in carcere	127

I numeri della radicalizzazione	131
Quanto costa il sistema penitenziario	135
La violenza fisica e morale. I processi e le segnalazioni di Antigone	139
La riforma dell'Ordinamento penitenziario	149

Approfondimenti

Voci dal carcere	153
Donne, non solo numeri	165
L'arresto, il processo e le garanzie deboli	179
Cautela e detenzione	187
Modifiche alla disciplina del lavoro in carcere e l'introduzione dei lavori di pubblica utilità	197
Spaccio, traffico e dipendenze. Il motore primo della carcerazione	205
Edilizia penitenziaria in evoluzione?	217
Il personale penitenziario	223
Insalubri. La salute incarcerata.	233
C'è un giudice a Berlino ... e si occupa di salute mentale	243
Umani, non internati	253
I poli universitari in carcere	259
Teatro	267
Le "Direttive vittime" e la violenza in carcere	281
Radicalizzazione in Europa	289
Il trasferimento dei detenuti comunitari	299



Nessuno deve marcire in galera

Editoriale

Patrizio Gonnella

Non c'è parola più polisemica di pena. Una parola che, nonostante i suoi tanti significati, non rimanda a nulla che ispiri fiducia o buoni sentimenti. Il carcere è una pena, non c'è dubbio che sia una pena. È, purtroppo, la pena per eccellenza. Nel nostro sistema, nonostante le illusioni normative di studiosi e giuristi, è proprio al carcere come pena che vengono affidate le sorti incerte di una società in crisi di valori e identità.

Il carcere è considerato da buona parte dei decisori politici come l'unica punizione 'vera'. Tutto il resto è ritenuto un escamotage per evitare la pena della prigione.

Il primo significato di pena è per l'appunto punizione, castigo. Ed è questo che l'opinione pubblica prevalente chiede al carcere, ossia che esso non sia altro che una punizione, un castigo che produca afflizione. Al carcere dunque la società affida la propria sicurezza. Chi sbaglia paga, si dice. Nella retorica della 'certezza della pena' c'è la regressione esplicita al passato pre-moderno, a un'idea di punizione esemplare come vendetta pubblica e non più privata. Il dolore che il reo subirà a causa della punizione si pretende che si trasformi in qualcosa di catartico per la società intera, sperando, in modo fideistico e quasi magico, che essa diventi a seguire più sicura, più coesa.

La parola pena è anche sinonimo di sofferenza, dolore, patimento, sganciati da qualsiasi colpa. Il carcere è una pena che deve produrre pena. Che pena è mai una pena dove addirittura una persona sorride, gioca, esce all'aria aperta, incontra i figli, studia, fa teatro, va a scuola fuori dalle mura, lavora e viene pure pagato? Che pena è se addirittura un carcerato può incontrare la moglie, il marito, la fidanzata, il fidanzato, l'amica, l'amico al riparo da sguardi esterni? La pena deve essere afflizione, deve far male al fisico e alla psiche.

Pena significa anche compassione. È questo il sentimento che i prigionieri provocano. Ma la compassione, seppur sana e umana, non produce mai trasformazione sociale.

Infine pena significa ansia, preoccupazione, fatica. La pena del carcere è una grande fatica per chi la vive. Ed è anche grande fatica per chi ci lavora, mettendoci passione e impegno.

Negli ultimi tempi forte è riemersa la tentazione di tornare a un primitivo significato di pena, tagliando alla radice ogni illusione riformatrice o progressista. Nonostante l'impegno e le parole di gran parte degli operatori del diritto, nonostante il lavoro quotidiano umanocentrico e garantista di una moltitudine di poliziotti, educatori, assistenti sociali direttori, magistrati, avvocati, esperti, studiosi, nonostante il susseguirsi di sentenze delle Corti che hanno posto limiti all'esercizio illimitato del potere di punire, nonostante i discorsi alti e densi provenienti da autorità morali indiscusse, enorme è il rischio di un declino che porti ad affermare che l'articolo 27 della Costituzione sia un orpello formale di cui liberarsi.

E' invece proprio dall'articolo 27 della Costituzione che Antigone vuole ripartire, dal suo affidarsi a tre concetti fondamentali: 1) la non coincidenza della pena con il carcere; 2) il divieto assoluto di inflizione di pene disumane e degradanti; 3) la costruzione di una pena che abbia un senso di inclusione sociale.

Sul finire del 2018 è stata approvata una riforma, più che dimezzata rispetto alle attese, dell'ordinamento penitenziario. Tra i principi scritti nel nuovo articolo 1 della legge penitenziaria sono stati ribaditi quelli di 'responsabilità', 'integrazione', 'autonomia', 'socializzazione'. Belle parole, importanti, ma opposte a chi le violenta usando espressioni come '...deve marcire in galera'. Una norma la conoscono in pochi, di solito quelli che la devono applicare. Un tweet o un post lo leggono finanche milioni di persone. È in questa lotta impari tra un'idea costituzionale e legale di pena e una proposta politica diretta alle masse moralmente violenta nonché palesemente incostituzionale che si inserisce il rapporto di Antigone del 2019.

Mettiamo le nostre elaborazioni, le nostre osservazioni, le nostre immagini, le nostre riflessioni, i nostri corpi e le nostre analisi al servizio della nostra Costituzione e dell'intuizione democratica e progressista dei nostri costituenti, i quali avevano conosciuto in prima persona la disumanità e la sofferenza prodotta dalla pena del carcere.

Il nostro è un racconto di parte. Siamo infatti dalla parte della Costituzione.

Questo Rapporto non potrebbe esistere senza l'**Osservatorio sulle condizioni di detenzione di Antigone**, 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, Perla Arianna Allegri, Rosalba Altopiedi, Andrea Andreoli, Sofia Antonelli, Carolina Antonucci, Pino Apprendi, Alessandra Ballerini, Mario Barone, Hassan Bassi, Sara Bauli, Sergio Besi, Paola Bevere, Giulia Boldi, Martina Bondone, Maria Giovanna Bonu, Lucia Borghi, Federica Brioschi, Sara Brunori, Antonella Calcaterra, Valentina Calderone, Monica Callegher, Francesca Cancellaro, Carolina Canziani, Daniela Carboni, Manuela Cardone, Carlotta Cherchi, Filomena Chiarelli, Brunella Chiarello, Laura Crescentini, Alberto Cusumano, Francesca Darpetti, Emanuela De Amicis, Giada De Bonis, Elia De Caro, Elisa De Nardo, Sarah D'Errico, Alessio Di Marco, Valentina Diamante Tosti, Giulia Fabini, Francesca Fanti, Gian Mario Fazzini, Mauro Foglia, Alice Franchina, Alfiero Gennaretti, Mariachiara Gentile, Patrizio Gonnella, Federica Graziani, Giovanni Jocteau, Antonella Licheri, Corallina Lopez Curzi, Jessica Lorenzon, Barbara Mancino, Susanna Marietti, Simona Materia, Michele Miravalle, Giuseppe Mosconi, Andrea Oleandri, Paolo Orabona, Sharon Orlandi, Sara Pantoni, Grazia Parisi, Claudio Paterniti Martello, Benedetta Perego, Caterina Peroni, Ilaria Piccinno, Graziano Pintori, Valentina Pizzolitto, Daniele Pulino, Alberto Rizzerio, Luigi Romano, Daniela Ronco, Nicola Rossi, Angelo Salento, Luciana Sammarco, Francesco Santin, Simone Santorso, Alvisè Sbraccia, Vincenzo Scalia, Alessio Scandurra, Maria Pia Scarciglia, Daniele Scarscelli, Cristina Sodi, Michele Spallino, Luca Sterchele, Lorenzo Tardella, Flavia Trabalzini, Valeria Verdolini, Ilaria Verratti, Francesca Vianello, Francesco Volpi.

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 il capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria Francesco Basentini, e Gemma Tuccillo, capo del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, per averci consentito di svolgere in piena trasparenza il nostro lavoro di osservazione.

@ Maggio 2019



Autori

Curatori

Michele Miravalle

Assegnista di ricerca al Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, coordinatore dell'Osservatorio di Antigone sulle condizioni di detenzione
miravalle@antigone.it

Alessio Scandurra

Coordinatore dell'Osservatorio di Antigone sulle condizioni di detenzione e dei progetti di ricerca di Antigone nazionali ed internazionali
scandurra@antigone.it

Redazione

Carolina Antonucci

Dottoranda in Studi Politici a Sapienza, Università di Roma. Studia le teorie politiche e giusfilosofiche sulla pena. È ricercatrice per Antigone
antonucci@antigone.it

Federica Brioschi

Laureata in Diritti Umani all'Università di Vienna con una tesi sull'isolamento carcerario, lavora come ricercatrice ad Antigone
brioschi@antigone.it

Elia De Caro

Avvocato del foro di Bologna, è responsabile del Difensore Civico di Antigone
eliadecaro@gmail.com

Patrizio Gonnella

Presidente di Antigone e ricercatore in Filosofia del diritto all'Università Roma Tre.
Membro dello Observatory of national preventive mechanisms against torture
gonnella@antigone.it

Susanna Marietti

Coordinatrice nazionale di Antigone, coordina anche l'Osservatorio sulle carceri minorili
marietti@antigone.it

Alessandro Monacelli

Laureato in giurisprudenza presso l'Università La Sapienza di Roma. Collabora con il Difensore Civico e con lo Sportello per i Diritti attivo presso la Casa Circondariale di Roma-Rebibbia
alessandro.monacelli@gmail.com

Claudio Paterniti Martello

Ricercatore e membro dell'Osservatorio per Antigone. Si è laureato all'EHESS di Parigi, dove si è occupato di detenzione amministrativa e penale.
paterniti@antigone.it

Andrea Oleandri

Giornalista. Dal 2014 è responsabile dell'ufficio stampa di Antigone e della Coalizione Italiana per le Libertà e i Diritti civili.
oleandri@antigone.it

Grazia Parisi

Responsabile della segreteria di Antigone. Laureata in Lingue, ha un Master in Diritti Umani
parisi@antigone.it

Autori degli approfondimenti**Perla Arianna Allegri**

Assegnista di ricerca al Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino ed osservatrice di Antigone per il Piemonte
pallegr@unito.it

Rosalba Altopiedi

Ricercatore di Sociologia della devianza all'Università del Piemonte Orientale. Osservatrice di Antigone.
rosalba.altopiedi@uniupo.it

Francesca Cancellaro

Avvocata e Dottore di ricerca in Diritto penale. Osservatrice di Antigone per l'Emilia-Romagna
francesca.cancellaro@unibo.it

Dario Di Cecca

Dottore di ricerca in Diritto europeo su base storico-comparatistica all'Università Roma Tre. Avvocato, si occupa principalmente di diritto penale, penitenziario e dell'immigrazione
avvocatodicecca@gmail.com

Giulia Fabini

Assegnista di ricerca al Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università di Bologna e osservatrice di Antigone per l'Emilia-Romagna.
giulia.fabini@unibo.it

Valeria Ferraris

Ricercatore di Sociologia del diritto e della devianza all'Università di Torino.
valeria.ferraris@unito.it

Alice Franchina

Architetto e dottoressa di ricerca in Pianificazione territoriale. Membro dell'Osservatorio sul carcere di Antigone per la Sicilia.

alice.franchina@gmail.com

Alessandro Maculan

Dottore di ricerca in Scienze Sociali: Interazioni, Comunicazione, Costruzioni Culturali, Università degli Studi di Padova

alessandro-maculan@libero.it

Franco Prina

Professore di Sociologia della devianza all'Università di Torino. Presidente della CNUPP (Conferenza nazionale dei delegati dei Rettori per i Poli universitari penitenziari).

franco.prina@unito.it

Daniela Ronco

Assegnista di ricerca del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, osservatrice e responsabile della formazione di Antigone

daniela.ronco@unito.it

Claudio Sarzotti

Professore di Sociologia del diritto all'Università di Torino. Direttore della rivista di Antigone.

claudio.sarzotti@unito.it

Giovanni Torrente

Ricercatore di Sociologia del diritto all'Università di Torino. Osservatore nazionale di Antigone.

giovanni.torrente@unito.it



Numeri della popolazione detenuta

Vent'anni di affollamento penitenziario in Italia

Bibliografia essenziale di riferimento

- Basra R., Neumann P. (2016), Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Jihadists and the New Crime-Terror Nexus, in "Perspectives on Terrorism", Vol. 10, Issue 6.
- Hamm M.S. (2013), The Spectacular Few. Prisoner Radicalization and the Evolving Terrorist Threat, NYU, Press, New York, London.
- Jones C. (2014), Are prisons really schools of terrorism? Challenging the rhetoric on prison radicalization, in "Punishment and Society", 16, 1, pp. 74-103.
- McCulloch J., Pickering S. (2009), Pre-Crime and Counter-Terrorism: Imagining Future Crime in the 'War on Terror', "The British Journal of Criminology", Volume 49, Issue 5, September 2009, pp. 628-645.
- Mulcahy E., Merrington S., Bell P. (2013), The Radicalisation of prison inmates: exploring recruitment, religion and prisoner vulnerability, in "Journal of Human Security", IX, 1, pp. 4-14.
- Neumann P., Brooke R. (2007), (eds.), Recruitment and Mobilisation for the Islamist Militant Movement in Europe, King's College London, London.
- Sbraccia A. (2017), Radicalizzazione in carcere. Sociologia di un processo altamente ideologizzato, in Sbraccia A. e Verdolini V. Islam e radicalizzazione: processi sociali e percorsi penitenziari, in «Antigone. Semestrale di critica del sistema penale e penitenziario», XII, 1, pp. 173-200.
- Verdolini V. (2017), Storia e critica delle radicalizzazioni in Italia, in Sbraccia A. e Verdolini V. Islam e radicalizzazione: processi sociali e percorsi penitenziari, in «Antigone. Semestrale di critica del sistema penale e penitenziario», XII, 1, pp. 117-138.

1) Ci si riferisce in particolare alle Guidelines for prison and probation services regarding radicalisation and violent extremism adottate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 2 marzo 2016 e la risoluzione del Parlamento europeo del 5 ottobre 2017 sul sistema penitenziario e le condizioni detentive (2015/2062(INI)).

2) Siamo nell'ambito di quell'insieme di criteri che trovano nell'espressione risk assessment tools una categoria definitoria ampiamente riconosciuta a livello europeo.

3) Oltre all'Italia, le nazioni coinvolte in questo caso sono Spagna, Lettonia, Austria, Portogallo, Germania e Grecia.

4) www.prisonobservatory.org

5) Per un'ampia disamina della radicalizzazione nelle carceri italiane si rimanda al numero monografico della rivista "Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario", ed in particolare ai saggi di Alvisè Sbraccia (2017) e Valeria Verdolini (2017).

6) È questo, ad esempio, il caso della Grecia.

7) Si pensi ad esempio ai famosi "viaggi" nei campi di addestramento delle organizzazioni fondamentaliste islamiche.

8) Siamo nell'ambito dei cosiddetti pre-crimes. Sul tema si veda McCulloch e Pickering (2009).

9) Per i dati completi si rimanda al rapporto di ricerca che sarà a breve pubblicato sul sito del progetto www.prisonobservatory.org

10) Là dove, ovviamente, il riconoscimento dei diritti religiosi costituisce uno degli aspetti primari della prevenzione.

11) Da questo punto di vista, sono numerose le raccomandazioni che invitano ad affiancare l'attività di intelligence delle forze di polizia con interventi di esperti nel campo delle scienze sociali, della psicologia, criminologia ecc

12) In questo secondo caso peraltro con numerose eccezioni e differenze fra i differenti *Lander*.



ANTIGONE

Il trasferimento dei detenuti comunitari: l'ennesimo tentativo fallito di riduzione del sovraffollamento

Nessun aumento con il nuovo governo, sono 49 i detenuti trasferiti nel primo semestre 2018.

Valeria Ferraris

Premessa

Questo articolo propone una analisi della implementazione italiana della “Decisione-quadro 2008/909/GAI del Consiglio del 27 novembre 2008 relativa all’applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell’Unione europea” (di seguito Decisione-quadro) sul trasferimento dei detenuti comunitari. L’attività di ricerca realizzata – che ha riguardato lo studio di 362 fascicoli provenienti dall’archivio del Ministero della Giustizia relativi a procedure di trasferimento aperte nel 2016 e 2017 – si inserisce nell’ambito del progetto europeo Repers – Mutual trust and social rehabilitation into Practice ¹⁾. La riflessione che si propone riguarda la perenne ricerca dell’amministrazione della giustizia di mezzi per ridurre il sovraffollamento che fanno dimenticare il reinserimento sociale, che si conferma ancora una volta una nozione in cerca d’autore.

La Decisione-quadro 2008/909/ GAI e il d.lgs. 161/2010

La Decisione-quadro, approvata dopo una lunga negoziazione e poco prima dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sostituisce, per quanto riguarda i cittadini europei, la Convenzione del Consiglio d’Europa del 1983 sul trasferimento delle persone condannate, prevedendo una procedura più snella, da concludersi in un tempo definito e caratterizzata, in linea generale, da maggiore automatismo.

In breve, la Decisione-quadro prevede il mutuo riconoscimento delle sentenze di condanna a pene detentive o comunque privative della libertà personale. L’obiettivo principale del riconoscimento è identificato nell’aumento delle possibilità di reinserimento sociale ²⁾ della persona condannata, tenendo in considerazione elementi quali «l’attaccamento della persona allo Stato di esecuzione e il fatto che questa consideri tale Stato il luogo in cui mantiene legami familiari, linguistici, culturali, sociali o economici e di altro tipo ³⁾».

La procedura prevista è improntata alla velocità e alla semplificazione. Lo Stato

che ha condannato la persona da trasferire trasmette la sentenza insieme ad un formulario standard (il cd. certificato) che riassume il provvedimento giurisdizionale e illustra le ragioni che giustificano il trasferimento.

Il trasferendo può esprimere la propria opinione, ma le sue possibilità di opporsi al trasferimento sono decisamente limitate.

La trasposizione italiana della normativa europea è avvenuta con il d. lgs. 7.9.2010 n. 161 adottato in conformità con la l. delega 7.7.2009 n.88 (legge comunitaria 2008). Il testo italiano ricalca in gran parte quello della Decisione-quadro e le specificità sono pressoché inesistenti.

È utile sottolineare sin da ora che si tratta di uno dei pochi casi in cui l’Italia ha trasposto un atto comunitario con largo anticipo rispetto alla scadenza del termine, in questo caso il 5 dicembre 2011.

Le autorità competenti sono il Ministero della Giustizia e l’autorità giudiziaria. In particolare, per le procedure di riconoscimento all’estero di decisioni di condanna italiane, il Ministero trasmette all’autorità straniera la sentenza e il certificato precedentemente ricevuti dalle autorità giudiziarie territoriali, cura la corrispondenza ufficiale e svolge un’azione di raccordo. Competente all’emissione dell’ordine di trasferimento è il pubblico ministero presso il giudice dell’esecuzione per le sentenze di condanna e il pubblico ministero presso il giudice indicato all’art. 665 c.p.p. per le misure di sicurezza. La trasmissione può avvenire per qualunque reato la cui pena sia di almeno 3 anni, una previsione più ampia di quella della Decisione-quadro.

Il trasferimento deve favorire il reinserimento sociale del condannato e la persona deve trovarsi sul territorio italiano o sul territorio dello Stato di esecuzione. Conformemente all’articolo 4 della Decisione-quadro, l’art. 5 c. 3 individua lo Stato verso cui può essere disposta la trasmissione identificandolo nello Stato Membro: 1) in cui il condannato vive e di cui è cittadino; 2) verso cui il condannato deve essere allontanato; 3) verso cui il condannato abbia acconsentito al trasferimento.

Le circolari di attuazione della normativa italiana

Se la trasposizione italiana della Decisione-quadro non riserva particolari sorprese, risulta di particolare interesse l'intensa attività regolativa interna che ha seguito l'approvazione del decreto.

Sono, infatti, numerose le circolari emanate e dalla loro analisi emerge un approccio fortemente proattivo dell'amministrazione verso il riconoscimento. Per garantire il funzionamento di questo meccanismo di cooperazione sono state avviate azioni diverse su tre fronti: 1) attività di screening preliminare dei detenuti candidabili al trasferimento; 2) esortazioni ripetute rivolte alle procure della Repubblica sul carattere di priorità da dare all'avvio di procedure di trasferimento; 3) parallelo stimolo alla cooperazione bilaterale con la Romania, in quanto Stato membro da cui proviene la maggioranza dei detenuti comunitari in Italia.

In particolare, nella circolare del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ⁴⁾ datata 18 aprile 2014, indirizzata ai Procuratori della Repubblica presso i Tribunali e ai Procuratori Generali presso le Corti di Appello, si ricorda che «le procedure di trasferimento dei detenuti in esecuzione di pena verso il loro Paese d'origine hanno carattere di priorità» ⁵⁾ e si danno disposizioni ai Direttori degli Istituti di pena affinché trasmettano agli uffici di Procura competenti una serie di documenti utili per accelerare il trasferimento: gli elenchi di nominativi dei detenuti in possesso dei requisiti per il trasferimento, le informazioni relative alla posizione giuridica di ciascun detenuto, la copia della sentenza di condanna se contenuta nel fascicolo del detenuto e infine la scheda riassuntiva della situazione socio-familiare del detenuto completa di parere redatta su un fac-simile allegato alla circolare.

Ciò che interessa qui rilevare è l'approccio efficientista, come vedremo non necessariamente efficace, dell'Amministrazione penitenziaria, che opta per la realizzazione di uno screening dei detenuti al fine di stimolare l'avvio di ufficio delle richieste da parte dei pubblici ministeri, chiedendo ai direttori degli istituti di pena uno sforzo organizzativo significativo.

Segue di pochi giorni, il 28 aprile, la circolare del Dipartimento per gli Affari di Giustizia ⁶⁾ ai Procuratori Generali che – oltre a ripercorrere i tratti salienti della

Decisione-quadro e del decreto legislativo di recepimento – contiene un incipit che recita «Nel quadro dell'attuazione da parte dello Stato italiano del Piano di azione a seguito della sentenza dell'8 gennaio 2013 della Corte di Strasburgo Torreggiani c. Italia ⁷⁾, si è tenuta lo scorso 16 aprile presso questo Ministero una riunione volta ad auspicare un più ampio ricorso da parte delle autorità giudiziarie italiane al meccanismo di cooperazione giudiziaria introdotto dalla Decisione-quadro 909/2008, al fine di realizzare, nel rispetto della funzione rieducativa della pena, una distribuzione sul territorio dell'Unione Europea della popolazione carceraria straniera, attualmente presente negli istituti italiani».

Il trasferimento dei detenuti cittadini UE viene così collocato nel quadro delle misure per ridurre il sovraffollamento e per ovviare alle problematiche sollevate dalla condanna dell'Italia nel caso Torreggiani per trattamenti inumani e degradanti a causa delle condizioni dei detenuti negli istituti di pena.

A questo proposito è utile ricordare che nel dibattito sulla Decisione-quadro, da più parti ⁸⁾, si sono sollevati interrogativi sulla reale centralità del reinserimento sociale come criterio guida del trasferimento. Infatti il meccanismo molto più rapido e automatico di trasferimento sembra celare l'intenzione di servire gli interessi dello Stato ad un veloce trasferimento (e alla riduzione del sovraffollamento) più che quelli del detenuto e del suo reinserimento. Si vedrà che la ricerca effettuata offre diversi spunti di riflessione sul punto.

Tali dubbi, stante il contenuto della citata circolare, risultano più che fondati anche rispetto alla implementazione italiana della Decisione-quadro.

Sulla stessa lunghezza d'onda una circolare di aprile 2015 ⁹⁾ dell'Amministrazione penitenziaria rivolta ai Provveditorati Regionali e ai Direttori di istituto che cita «l'intensificarsi ed il rafforzamento dei rapporti di collaborazione con le autorità rumene» e «la necessità per il nostro Paese di incentivare tale strumento di trasferimento, atteso l'elevato numero di detenuti rumeni presenti negli istituti penitenziari italiani e la conseguente possibilità di procedere, per una parte rilevante degli stessi al trasferimento nel loro Paese d'origine».

Nel settembre 2016 ¹⁰⁾ viene emanata una circolare dedicata ai rapporti con la

Romania, che – oltre ad effettuare una ricognizione delle problematiche riscontrate nell’attuazione della disciplina – osserva che l’impulso al trasferimento dei condannati è uno degli obiettivi prioritari delle politiche internazionali del dicastero, «cogliendo la coerenza di questo profilo della cooperazione internazionale con le finalità rieducative della pena e i suoi riflessi positivi ai fini dell’ulteriore riduzione dell’affollamento carcerario». Dopo questo tributo reso alla finalità rieducativa della pena, si ricorda che un punto di forza per accelerare le procedure di trasferimento è costituito dal provvedimento di allontanamento sia giudiziario che amministrativo, tanto che si richiamano le autorità giudiziarie ad applicare la misura di sicurezza dell’espulsione qualora ne ricorrano le condizioni. Una indicazione piuttosto curiosa, in quanto nel suo portato letterale non è altro che un richiamo alle autorità giudiziarie ad applicare la legge, mentre volendo leggere tra le righe appare una esortazione a usare con maggiore frequenza l’espulsione come misura di sicurezza.

I risultati della ricerca: i dati statistici sui trasferimenti e l’attività delle Procure

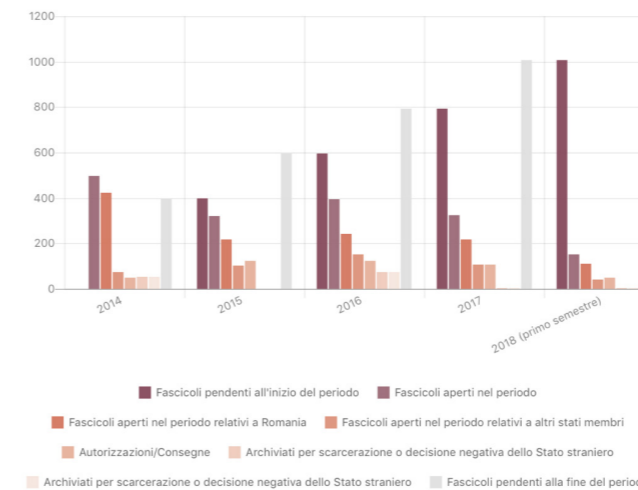
Effettuata una breve disamina dei contenuti della Decisione-quadro e della normativa di attuazione, è utile dare conto di quale sia, in base ai dati disponibili, il numero dei trasferimenti dall’Italia verso altri Stati membri. Come rilevato nella Relazione sull’impatto della Decisione-quadro in Italia, «il ricorso a tale importante meccanismo di trasferimento dei detenuti stranieri è stato molto limitato» ¹¹⁾ e per tali ragioni sono state avviate le iniziative di stimolo all’uso dello strumento ampiamente descritte nelle circolari.

I dati disponibili (tabella 1) indicano che, a partire dal 2014, il numero di fascicoli aperti nei singoli anni non aumenta in modo sensibile, ma la percentuale di procedure pendenti a fine anno è in continua crescita.

Infatti il 2014 si chiude con 101 fascicoli chiusi (tra consegne e archiviazioni) e 397 pendenti, il 2015 con 121 consegne e 594 fascicoli pendenti, il 2016 con 194 fascicoli chiusi (tra consegne e archiviazioni) e 793 fascicoli pendenti e infine il 2017 con 109 fascicoli chiusi e 1008 fascicoli pendenti. Il numero di consegne è stabile, venendosi così a determinare una situazione in cui non riuscendo a chiudere positivamente

un maggiore numero di pratiche viene necessariamente ad aumentare il numero di fascicoli pendenti.

Detenuti alle dipendenze dell’amministrazione penitenziaria



Fonte: Nostra elaborazione su dati Ministero della Giustizia

Per consultare i grafici interattivi dell’articolo clicca [qui](#)

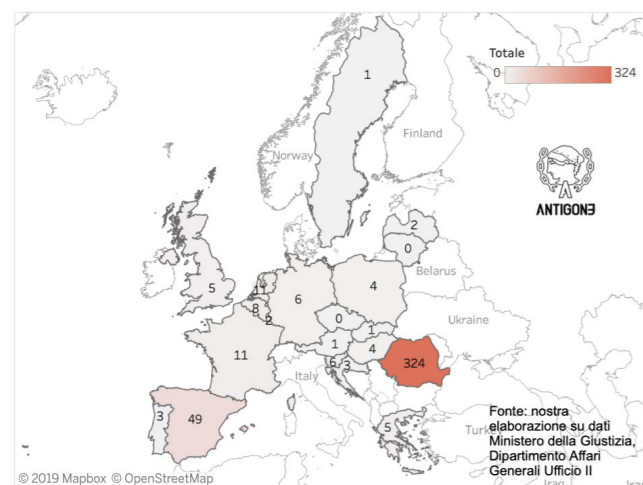
Per quanto è stato possibile osservare dalla consultazione dei fascicoli, è frequente la situazione in cui il fascicolo non risulta archiviato ma di fatto si trova in un limbo, anche per molti mesi, per inazione della procura o assenza di risposta del Paese estero. Si tratta di fascicoli che potremmo definire de facto chiusi e in diversi casi il trascorrere del tempo ha determinato una evoluzione nella situazione del detenuto, dall’accesso a una misura alternativa alla scarcerazione. Pur non essendo possibile dall’analisi effettuata darne una quantificazione precisa, la situazione descritta non appare episodica e viene quindi ad incidere in modo significativo sul numero di fascicoli pendenti che potrebbero ancora concludersi positivamente con una consegna.

Del tutto preponderante è il peso dei fascicoli relativi ai detenuti rumeni, seppur in diminuzione rispetto al 2014. Ben l’85% dei fascicoli aperti coinvolge infatti la Romania ¹²⁾ Il dato così rilevante del 2014 potrebbe essere anche ascrivibile al forte impulso dato all’avvio di procedimenti riguardanti cittadini rumeni nel 2014 a seguito del primo screening effettuato dall’Amministrazione penitenziaria. Non va inoltre trascurato che, a fine dicembre 2013, ben 10 Stati Membri non avevano

ancora recepito la Decisione-quadro. ¹³⁾

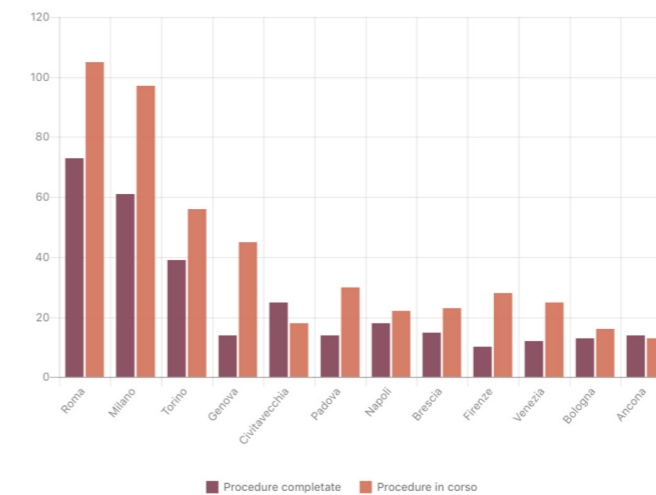
Ne risulta un quadro in cui il meccanismo di cooperazione ha interessato in modo non episodico soltanto pochi Stati Membri e la preponderanza della Romania è innegabile. Il dato relativo alle consegne non risulta sorprendente se si considera che i detenuti rumeni rappresentano il più grande gruppo di detenuti stranieri provenienti dall'area UE presenti negli Istituti di pena italiani (sono circa il 14% del totale degli stranieri detenuti).

Autorizzazioni/consegne verso Paesi UE. Dal 2014 al 2018 (primo semestre)



Passando ad esaminare i dati ricavati dal protocollo informatico del Ministero relativi al movimento dei procedimenti, si ricava che ben 117 Procure hanno avviato, seppur non necessariamente concluso positivamente, almeno una procedura, ma poche presentano un numero di procedimenti di una certa rilevanza. Circa 1/3 ha aperto soltanto 1 o 2 fascicoli. Il 37% dei procedimenti avviati riguarda soltanto quattro città: Roma, Milano, Torino e Genova. Come si vede dalla tabella che segue, soltanto in 12 sedi di uffici della Procura in tutta Italia sono stati portati a compimento più di 10 casi e se ne sono registrati almeno 30.

Distribuzione delle procedure aperte (Uffici con almeno 10 casi conclusi)



Appare evidente che questa materia sia principalmente un affare dei centri urbani, principalmente del centro-nord (con l'eccezione del caso del tutto peculiare di Roma ¹⁴⁾). Anche in questa materia sembra quindi emergere una spaccatura nell'amministrazione della giustizia che non è solo nord-sud, ma che riguarda le procure di maggiori dimensioni rispetto alle piccole. Il tema dell'organizzazione giudiziaria risulta quindi cruciale. Il dato ovviamente richiede ulteriori approfondimenti che saranno effettuati nel prosieguo della ricerca, ma non pare ultroneo leggerlo come spia della incapacità di soddisfare le legittime pretese degli utenti del sistema giustizia anche e forse soprattutto nelle materie "ancillari" ¹⁵⁾.

Il reinserimento sociale del condannato in cerca d'autore

La ricerca effettuata permette di sottolineare alcuni noti malesseri del sistema dell'esecuzione penale. Innanzitutto l'ancillarità della fase dell'esecuzione penale si conferma: la Decisione-quadro sul trasferimento dei detenuti è certamente un atto normativo ritenuto di minore rilevanza e i fascicoli di cooperazione internazionale, non solo quelli relativi al trasferimento dei detenuti, rappresentano in molti uffici giudiziari un carico di lavoro che si aggiunge all'ordinario senza alcun particolare riconoscimento del fatto che questa attività giudiziaria necessita di un tempo dedicato. Una attività marginale, poco considerata come i suoi protagonisti.

Quasi paradossalmente, questa giustizia ancillare si è venuta a scontrare con la forte accelerazione impressa dal legislatore e con un approccio che potremmo definire al contempo efficientista e routinario dell'amministrazione penitenziaria, che intravede nella Decisione-quadro una interessante back door strategy ¹⁶⁾ per contribuire alla risoluzione del problema del sovraffollamento.

Se si guarda ai numeri dei soggetti trasferiti (intorno al centinaio all'anno), l'importante sforzo di mappatura effettuato dall'amministrazione penitenziaria ha portato a risultati assai limitati e di molto inferiori alle aspettative, evidenziando inoltre una significativa difficoltà nel raccordo con gli uffici giudiziari, peraltro perno della procedura. L'amministrazione penitenziaria ha agito in modo del tutto autonomo nel privilegiato rapporto con i suoi ospiti, non considerando adeguatamente la necessità di cooperare con altri attori del sistema giustizia al fine di raggiungere i suoi fini. Una amministrazione, quindi, efficiente ma non efficace. Emerge una sorta di incomunicabilità dei due soggetti cardini della fase esecutiva: chi detiene il condannato e chi del trasferimento del condannato può decidere. Dopotutto non sono segmenti della giustizia penale abituati a interlocuire in modo operativo, visto che l'unico magistrato con cui l'amministrazione penitenziaria ha una relazione è il magistrato di sorveglianza.

Un altro dato emergente è l'assenza del trasferendo e del difensore. Il trasferendo è, per volontà del legislatore, il convitato di pietra di questa procedura: la ratio legis lo vorrebbe silente e trasferito in tutti i casi in cui è possibile. Il paradosso che si rileva dall'analisi dei casi è che nemmeno quando il detenuto si fa parte attiva per essere trasferito riesce ad avere la certezza di una conclusione in tempi ragionevoli del suo caso. Nonostante sia il protagonista principale di questa procedura, questa figura è pressoché impotente. E una delle ragioni di tale emarginazione è l'assenza del difensore. Non è un dato nuovo che l'esercizio del diritto di difesa sia in difficoltà nell'esprimersi appieno nello stato di detenzione, lo si riscontra nella pratica quotidiana degli uffici di sorveglianza. Nei fascicoli esaminati solo in due casi è emerso un ruolo attivo del difensore: se già la fase esecutiva vede normalmente la scomparsa de facto del difensore, in molti dei fascicoli analizzati risultano le richieste scritte a mano dei detenuti di trasferimento indirizzate alle più diverse autorità (dal direttore, al Ministro, all'ambasciata) ed una evidente assenza di assistenza. Il diritto ad essere assistiti da un difensore diviene qui un diritto

gravemente compromesso, prossimo alla scomparsa.

Una contraddizione emerge ancora una volta: il reinserimento sociale è in teoria il cardine del procedimento ma in pratica gode di scarsa considerazione, schiacciata, almeno nelle intenzioni del legislatore, dal bisogno di intervenire sul sovraffollamento. Un quesito risulta urgente porsi: il significato del reinserimento sociale. Senza ripercorrere l'ampio dibattito sull'impossibilità del carcere di rieducare e risocializzare, occorre sottolineare che se un significato la 'risocializzazione' ancora può avere non può che essere quello proposto da Alessandro Baratta più di 20 anni fa: ridefinire il concetto «dandogli come contenuto, da un lato, l'esercizio di una serie di diritti da parte del condannato (..) e, dall'altro, l'obbligo dello Stato di prestare i servizi corrispondenti» ¹⁷⁾. È lo Stato che ha un obbligo e la persona in esecuzione di pena un diritto, incluso quello di scontare la pena nel luogo più favorevole al suo reinserimento sociale. Non sono le persone, nemmeno i condannati, pedine di uno Stato che rimedia alla sua inadeguatezza cercando scorciatoie.

1) Per informazioni sul progetto si veda www.eurehabilitation.unito.it

2) Si veda per una disamina del concetto di reinserimento sociale nel diritto comunitario, Stefano Montaldo, *Offenders' rehabilitation: towards a new paradigm for EU criminal law?*, in *European Criminal Law Review*, 2018, p. 223-243.

3) DQ 2008/909/GAI, Preambolo n. 9

4) Ministero della Giustizia, Dipartimento amministrazione penitenziaria Ufficio del capo del Dipartimento Ufficio studi ricerche legislazione e rapporti internazionali, *Trasferimento dei detenuti stranieri attuazione della Decisione-quadro 2008/909/GAI*, N. 145680, Roma, 18 aprile 2014

5) Grassetto nel testo originale.

6) Ministero della Giustizia, Dipartimento per gli Affari di Giustizia Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani Direzione Generale della Giustizia penale, *Trasferimento dei detenuti stranieri in esecuzione pena verso il loro Paese origine. Decisione-quadro 2008/909/GAI*, N. 54227.U, Roma, 22 aprile 2015

7) C. eur., 8.1.2013, Torreggiani c. Italia

8) V. Mitsilegas, *The Third Wave of Third Pillar Law*, in *ELR*, 34, 2009, p. 523 ss; E. De Wree, T. Vander Beken e G. Vermeulen, *The transfer of sentenced persons in Europe: Much ado about reintegration*, in *Punishment & Society (P&S)*, 2009, p. 111-128; A. Martufi, *Assessing the resilience of 'social rehabilitation' as a rationale for transfer: a commentary on the aims of the Framework Decision 2008/909/JHA*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2018, p. 43 ss..

9) Ministero della Giustizia, Dipartimento amministrazione penitenziaria Ufficio capo del Dipartimento Ufficio studi ricerche legislazione e rapporti internazionali, *Trasferimento dei detenuti stranieri in esecuzione pena verso il loro Paese origine. Decisione-quadro 2008/909/GAI*, N. 142825, Roma, 22 aprile 2015

10) Ministero della Giustizia, Dipartimento per gli Affari di Giustizia Direzione Generale della Giustizia Penale, *Circolare in tema di trasferimento dei detenuti ai sensi della DQ 909/2008/GAI. Rapporti con la Repubblica di Romania*, Roma, 19 settembre 2016

11) Camera dei Deputati, Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione. Trasmessa alla Presidenza il 15 maggio 2017, http://presidenza.governo.it/DAGL/uff_studi/Relazione_2017.pdf

12) Il numero scende al 68%, 62%, 70% e 72% rispettivamente nel 2015, 2016, 2017 e nei primi sei mesi del 2018.

13) Si tratta di Bulgaria, Cipro, Germania, Estonia, Grecia, Irlanda, Spagna, Lituania, Portogallo e Svezia, come indicato in European Commission, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation by the Member States of the Framework Decisions 2008/909/JHA, 2008/947/JHA and 2009/829/JHA on the mutual recognition of judicial decisions on custodial sentences or measures involving deprivation of liberty, on probation decisions and alternative sanctions and on supervision measures as an alternative to provisional detention (SWD(2014) 34 final), 5.2.2014, 6

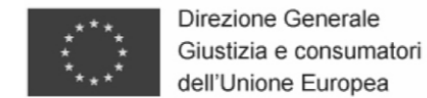
14) La procura di Roma presenta un ufficio cooperazione internazionale maggiormente strutturato data la sua più ampia competenza e non va trascurato che alcuni dei magistrati lì operanti hanno precedentemente lavorato all'ufficio cooperazione internazionale del Ministero.

15) Non si può non rilevare come il dibattito sulla magistratura e sulla amministrazione della giustizia sia da tempo principalmente un dibattito interno alla stessa magistratura con alcuni interventi di giuristi e che vede assenti riflessioni socio-giuridiche. Da ultimo il libro di E. Bruti Liberati, Magistratura e società nell'Italia repubblicana, Laterza 2018, precedentemente G. Salvi, R. Finocchi Gersi, Amministrazione della giustizia, crescita e competitività del Paese, Firenze, 2012. Si veda anche l'intervento di S. Cassese Radiografia della magistratura, Sole 24 Ore, 31 dicembre 2018, proprio sul libro di Bruti Liberati. Di notevole interesse il testo storico di A. Meniconi, Storia della magistratura italiana, Bologna, 2012.

16) Il numero scende al 68%, 62%, 70% e 72% rispettivamente nel 2015, 2016, 2017 e nei primi sei mesi del 2018 Wright e Rosky individuano tre tipologie di approcci per affrontare il problema del sovraffollamento: straightforward approach (l'aumento della capacità penitenziaria), un front-end approach (i programmi di diversion) e infine il back door approach (come i programmi di early release). Si veda K.A. Wright e J.W. Rosky, Too early is too soon: Lessons from the Montana department of correction early release program, in Criminology & Public policy, 2011, 881 ss.

17) Alessandro Baratta, Reintegrazione sociale. Ridefinizione del concetto ed elementi di operazionalizzazione, in Dei delitti e delle pene, 1994, n.4, p.140.

con il contributo di





ANTIGONE

associazione antigone

via Monti di Pietralata, 16
00157 Roma
www.antigone.it

maggio 2019

isbn 978-88-98688-27-2