



# **IL CARCERE AL TEMPO DELLA CRISI**

*a cura di*

Fondazione Giovanni Michelucci

Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive  
della libertà personale della Toscana



# **IL CARCERE AL TEMPO DELLA CRISI**

*a cura di*

Fondazione Giovanni Michelucci

Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive  
della libertà personale della Toscana

Firenze, dicembre 2013

# Il carcere al tempo della crisi

---

Fondazione Giovanni Michelucci

Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Toscana

*Grafica e impaginazione*

Fondazione Giovanni Michelucci

*Stampa*

Tipografia Consiglio regionale della Toscana

© Copyright 2013, Consiglio regionale della Toscana

Edizioni Fondazione Giovanni Michelucci

via Beato Angelico 15 - 50014 Fiesole (FI)

[www.michelucci.it](http://www.michelucci.it)

ISBN: 978-88-907780-5-6 (edizione elettronica)

<i>Presentazioni</i>	
Alessandro Margara <i>Punti interrogativi</i>	5
Franco Corleone <i>Si sa tutto, non si fa nulla</i>	7
<i>Contributi</i>	13
Mauro Palma <i>La tutela dei diritti fondamentali in carcere</i>	15
Jonathan Simon <i>I diritti fondamentali e lo Stato penale: le Corti possono fermare la carcerazione di massa?</i>	27
Richard Garside <i>Strategie per fermare la crescita della popolazione detenuta nel Regno Unito</i>	45
Iñaki Rivera Beiras, Monica Aranda Ocaña <i>Il carcere in Spagna al tempo della crisi</i>	53
Nils Christie <i>La riparazione dopo le atrocità. È possibile?</i>	71
Marella Santangelo <i>L'architettura del carcere. Tendenze attuali e stato dell'arte</i>	79
Massimo Pavarini <i>Dalla Repubblica della decarcerizzazione alla distribuzione selettiva della sicurezza</i>	95
Melissa Costagli <i>Gli Standard del CPT e la detenzione in Toscana</i>	105
Saverio Migliori, Alessio Scandurra <i>I numeri della detenzione in Italia e in Toscana</i>	125
<i>Documenti</i>	145
Commissione ministeriale per le questioni penitenziarie <i>Relazione al Ministro di Giustizia sugli interventi in atto e gli interventi da programmare</i>	147
Comitato Nazionale di Bioetica <i>La salute dentro le mura</i>	193
<i>Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica sulla questione carceraria</i>	223
<i>Gli autori</i>	234



*Alessandro Margara*

Perché si dilata progressivamente l'area dei sistemi penali dei vari paesi e si sceglie sempre più la pena detentiva, nonostante si affermi con costanza che questa deve essere *l'ultima ratio*?

Perché il nostro Capo dello Stato arriva a denunciare “l'abisso che separa la realtà carceraria di oggi dal dettato costituzionale sulla funzione rieducatrice della pena e sui diritti e la dignità delle persone” e aggiunge che si tratta di “una realtà non giustificabile in nome della sicurezza che ne viene più insidiata che garantita”?

Perché non si constata che questa alluvione penale, rilegittimando il carcere, rende sempre più vaghi i confini del sistema penale e sempre più frequenti i casi in cui un processo è sempre meno espressione di investigazioni e accertamenti compiuti nel dibattimento e viene da indagini sommarie, svolte dagli organi di polizia: un reato e una pena, quindi, oltre il sistema e un processo che si trasforma in un accertamento di polizia?

Perché, tutto ciò si risolve con la perdita dei diritti delle persone detenute nel processo e durante la detenzione?

Perché le condizioni delle carceri peggiorano progressivamente, producendo sovraffollamento, a sua volta causa di degrado, così che il lavoro, la scuola e le altre attività che dovrebbero rendere attiva la vita nel carcere non sono più realizzabili? Il riesame della spesa porta ad altre limitazioni, in corso da tempo, delle risorse per le cose più essenziali, comprese quelle che dovrebbero tenere sotto controllo le condizioni igienico-sanitarie delle carceri. I controlli delle attività sanitarie dovrebbero concludersi con un ordine di chiusura. Se gli organi di controllo non lo fanno, è abbastanza prevedibile ciò che può accadere.

Perché questa situazione sta invadendo tutti i paesi dell'occidente più sviluppato ed appare collegata con politiche economiche di rigore, le ultime delle quali, risoltesi nella riduzione del personale dirigente delle carceri e di quello educativo e di servizio sociale e dal solo aumento del personale di polizia penitenziaria (già previsto a seguito del cosiddetto riesame della spesa), consegneranno le carceri a gestioni sempre più di sicurezza che, come dice il Capo dello Stato, ne viene “più insidiata che garantita”?

Perché le politiche penitenziarie degli Stati, sempre più disapprovate dagli organi internazionali di controllo, restano le medesime?

Perché la guerra alla droga (*war drug*) e alla microcriminalità (*war crime*) continua ininterrotta e perché la chiamano guerra ed è chiaramente responsabile del sovraffollamento?

Perché la guerra alla povertà è finita da tempo? I poveri hanno perso, ovviamente. Perché, col sovraffollamento, aumentano le ore di permanenza in celle sovraffollate dei detenuti, costretti all'ozio in periodi giornalieri di circa 20 ore?

Perché aumentano i suicidi e le morti in cella?

Perché l'Amministrazione penitenziaria, cui è stato dato da attuare, nel 1975, l'Ordinamento penitenziario, sviluppato anche dalla Legge Gozzini del 1986, non ha saputo gestirlo in funzione delle finalità costituzionali di quelle leggi, così che oggi la situazione è peggiore di allora?

## Si sa tutto, non si fa nulla

---

*Franco Corleone*

*E non c'è televisione o radio centralizzata in ogni cella  
che possa spazzare via l'atrocità dell'essere espulsi  
dal consesso umano e lasciati a marcire in questi luoghi  
che fuori si ritengono pensati solo per pochi delinquenti  
abituali, e che quando ci sei dentro invece  
scopri essere vere grandi città o lager,  
se la parola non fa troppa impressione.  
(Goliarda Sapienza, L'Università di Rebibbia)*

Un Paese irredimibile riprendendo la formula icastica di Leonardo Sciascia. Come altrimenti si può definire l'Italia intesa come l'insieme di Parlamento e Governo, partiti e mass media, società (in)civile e intellettuali, che di fronte allo straordinario messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica sulla situazione insostenibile delle carceri sostanzialmente tacciono e non pongono come primo punto dell'agenda politica la riforma delle leggi carcerogene e il cambio di cultura sul senso della pena?

In un paese normale, condannato dalla Corte europea per i diritti umani per trattamenti crudeli e degradanti, si sarebbe sviluppato un dibattito per chiedersi come era potuta accadere una tragedia simile e come rimediare immediatamente. Invece le parole gravi di Giorgio Napolitano che hanno sancito solennemente le denunce espresse in più occasioni, dal convegno al Senato del 2011 in cui la situazione fu definita di prepotente urgenza, fino all'incontro con i giuristi e i garanti dei diritti dei detenuti nel settembre 2012 al Quirinale, in cui si sollecitavano provvedimenti adeguati, sono state accolte con fastidio e addirittura come occasione di una stolido polemica sull'opportunità o no di un provvedimento di amnistia. Nessuno che mostri preoccupazione per la credibilità dell'Italia che assumerà nel giugno 2014 la responsabilità del semestre europeo con il marchio di infamia di una sentenza definitiva di condanna per comportamenti che offendono la dignità delle persone e assimilabili alla tortura, senza avervi adempiuto nel termine stabilito del 28 maggio 2014.

Per questo nel volume che raccoglie gli atti del convegno pensato da Alessandro Margara, intitolato profeticamente “il carcere al tempo della crisi”, è stata inserita una Appendice con tre documenti fondamentali, il parere del Comitato Nazionale di Bioetica sulla salute in carcere, la relazione finale della Commissione del ministero della giustizia sulle misure da praticare a legislazione vigente per cambiare la vita quotidiana negli istituti di pena e – infine - proprio il Messaggio alle Camere che indica una strategia organica degli interventi da mettere in campo con sollecitudine.

La verità è che paghiamo lo scotto dell'appuntamento eluso della riforma della giustizia a cominciare dalla mancata abrogazione del Codice Rocco ( di cui recentemente si è dovuta ascoltare l'esaltazione da parte di un ministro della giustizia senza che si alzasse un sussulto di vergogna), aggravata per di più dal moltiplicarsi di una legislazione d'emergenza che ha distrutto i principi del garantismo e dello stato di diritto, negando il principio della riserva di codice. Il carcere oggi è una discarica sociale, surrogato del welfare che non c'è, un luogo di rimozione delle contraddizioni e delle ferite sociali. Un grande paradosso è svelato dai numeri: ad esempio quello degli omicidi passati dai 2770 del 1949 ai 526 del 2012 (minimo storico degli ultimi 40 anni) e per abnorme contrappasso il numero delle condanne all'ergastolo passate dalle 556 del 1996 alle 1538 del 2012. D'altronde se si fa mente locale sul fatto che sui 64.000 detenuti presenti, 700 sono confinati nel regime del 41bis e 7000 in quello di alta sicurezza, è facile dedurre come la gran massa sia composta da persone in attesa di giudizio, tossicodipendenti, stranieri, poveri ed emarginati, consumatori e/o piccoli spacciatori di sostanze illegali.

Che si conoscano i problemi e le soluzioni almeno da cinquant'anni è testimoniato dalle pagine del numero monografico della rivista Il Ponte del 1949: da allora i problemi si sono incancreniti nonostante la riforma penitenziaria del 1975, la legge Gozzini del 1986 e il Regolamento di esecuzione del 2000 perché alle spinte riformatrici si sono contrapposte codificazioni emergenzialiste sull'onda di pulsioni securitarie. Fino a un certo punto il sistema ha retto grazie all'utilizzo dei due rubinetti di entrata e uscita dell'amnistia e dell'indulto. Eliminata questa valvola di sicurezza con la riforma costituzionale dell'art. 79 e contemporaneamente con l'approvazione di una stretta repressiva della legge sulle droghe del 1990, si dava il via ad una stagione di carcerizzazione senza limite temperata dall'esito del referendum del 1993 in favore della depenalizzazione del consumo di sostanze stupefacenti illegali e dalla stagione riformatrice sul carcere del quinquennio 1996-2001. Poi il buio più totale ha preso il sopravvento arrivando anche ad approvare nel 2006 una legge sulle droghe ancora più proibizionista, i cui effetti si

sono dispiegati inesorabilmente dopo l'indulto dello stesso anno, come testimoniano i dati presentati dai Libri Bianchi sugli effetti della legge Fini-Giovanardi editi dalle associazioni La Società della ragione, Forum Droghe, Antigone e Cnca con l'adesione di Magistratura democratica e Unione delle Camere Penali.

Il documento finale elaborato dalla Commissione Palma ha il merito di rompere il paradigma scontato per cui il sovraffollamento autorizzerebbe la violazione delle leggi vigenti e in particolare la non applicazione delle indicazioni del Regolamento del 2000. Invece lo sforzo è stato quello di fornire delle linee di intervento su tutti i punti critici per garantire dei livelli di vivibilità accettabili. La scommessa è quella di cambiare con il treno in corsa, modificando logiche consolidate e pratiche burocratiche. Dunque il sovraffollamento da alibi si trasforma in motore della riforma.

L'adesione vasta in molte carceri alle novità "impossibili", quali le celle aperte per almeno otto ore, la predisposizione della tessera telefonica per consentire una gestione autonoma e responsabile delle telefonate dei detenuti alle famiglie, l'eliminazione dei banconi nelle sale colloquio sono la dimostrazione che si può e quindi si deve. La proposta coraggiosa che viene dalla Commissione su veri e propri tabù richiede, per il passaggio alla messa in atto, una volontà politica forte e una determinazione feroce: il lavoro, le misure alternative il sopravvito sono solo alcuni nodi che farebbero la differenza.

La crisi del carcere non è però solo un problema quantitativo, di metri quadri, ma anche qualitativo, di senso del tempo e della pena.

E' evidente che per ottenere risultati efficaci, cioè quanto suggerito dall'art. 27 della Costituzione, occorrerebbe un carcere con un numero di presenze legato al diritto penale minimo e mite.

Per raggiungere questo obiettivo è indispensabile un cambio di cultura e un insieme di riforme coerenti. Occorre aggredire la legislazione affollarcere, dalla legge sulle droghe alle norme sulla custodia cautelare e prevedere misure in positivo come l'introduzione del reato di tortura, la previsione del diritto all'affettività e l'istituzione della figura del Garante per i diritti dei detenuti. Le proposte sono state elaborate dalla Commissione mista del CSM, presieduta dal professor Giostra e dal Cartello 3leggi che ha raccolto le firme per leggi di iniziativa popolare che oggi sono depositate alla Camera dei Deputati. E' necessario quindi tradurre immediatamente tutto questo in atti normativi attraverso la previsione di una sessione parlamentare dedicata, come accade per la sessione di bilancio. La giustizia merita lo stesso spazio e rilievo dell'economia.

Secondo il CSM questi interventi, incisivi anche se minimali, potrebbero produrre minori ingressi e uscite per una cifra tra dieci e ventimila unità.

In questo quadro va inserita la questione di una misura di clemenza. Ho già avuto modo di sostenere l'inopportunità di un provvedimento a pioggia con una prevedibile battaglia demagogica sui reati da escludere, bensì di una misura limitata a reati che hanno una portata enorme sull'affollamento carcerario in sintonia con le modifiche di legge necessarie. Solo per fare un esempio prevedere l'amnistia per i reati relativi al quinto comma dell'art. 73 della legge sulle droghe riguardanti fatti di lieve entità, per il furto, per l'oltraggio e per la resistenza pubblico ufficiale e le norme sull'immigrazione incompatibili con il senso di umanità e il diritto di asilo.

Siamo di fronte ad una vera e propria emergenza umanitaria e il documento del Comitato Nazionale di Bioetica pone con autorevolezza il tema del diritto alla salute proiettandolo in una dimensione etica. Il CNB denuncia la condizione carceraria come una causa di peggioramento delle condizioni di salute soprattutto per chi soffre di patologie croniche, e denuncia la non applicazione dei documenti dell'Oms sugli standard da garantire come elemento di sanità pubblica. Le raccomandazioni finali del documento suggeriscono interventi immediati per varare la cartella clinica informatizzata, in modo da assicurare la continuità terapeutica in caso di trasferimenti e per garantire tempestività negli interventi di urgenza e delle prestazioni per bisogni specifici della popolazione detenuta. Infine il CNB segnala le aree chiave di particolare attenzione: salute mentale, prevenzione dei suicidi, autolesionismo e Hiv.

Questo volume non è solo una raccolta di atti di un convegno ma ha uno spessore alto di analisi dell'odierna realtà carceraria, e prospetta la necessità ineludibile di fare i conti, anche spietati, con le illusioni della riforma mancata e del fallimento dei modelli riabilitativi.

Gli interventi non si limitano quindi a porre l'esigenza di migliorare la vita nelle gabbie, ma anche l'urgenza di chiudere gli zoo.

Jonathan Simon ripropone, ad esempio, il senso del carcere come luogo finale delle emergenze costruite in funzione del governo della paura, mentre Massimo Pavarini ha accentuato con forza la dimensione dei diritti in carcere come frontiera di rigore intangibile e momento di cambio della logica dell'istituzione totale.

Sono interrogativi che dovranno formare oggetto di una riflessione per il futuro prossimo, su cui impegnare cultura e politica. E' una sconfitta per tutti, per le intelligenze e le energie della società, che tutti i nodi presenti siano affidati al giudizio della Corte Costituzionale, dall'affettività all'ergastolo, dal numero chiuso alla legge sulle droghe. La politica deve riprendere parola. Troppo silenzio pesa sui cittadini.

Su questa linea di un orizzonte che vuole giocare l'impossibile e non logorarsi sull'ordinaria amministrazione, si può immaginare un ruolo della Toscana all'altezza del 1786. L'abolizione della pena di morte due secoli e mezzo fa costituiva una rottura enorme del senso comune, oggi si richiede molto meno coraggio, ma pur sempre di superare un deserto di idee e cancellare menzogne convenzionali.

In concreto, mi immagino che la Regione sappia indicare al resto dell'Italia un modello per il superamento degli OPG, rifiutando la logica del rinvio e chiudendo subito l'Ospedale psichiatrico giudiziario di Montelupo Fiorentino. Mi immagino la realizzazione del diritto alla salute senza incertezze e, in particolare, l'avvio di progetti per l'uscita dei tossicodipendenti dal carcere. Immagino la sfida della presentazione al Parlamento di proposte di legge, in base all'art. 121 della Costituzione, per cambiare la legge sulle droghe e per chiedere l'approvazione delle leggi che attendono da troppo tempo e che segnerebbero un cambio di passo, un salto di civiltà.

Il Parlamento non potrà non rispondere se vuole che le istituzioni riacquistino credibilità agli occhi dei cittadini. Sulla legge elettorale l'impotenza della politica è stata messa clamorosamente in luce dalla Corte Costituzionale. Sulle questioni scottanti del carcere, dall'affettività al numero chiuso, dall'ergastolo all'incostituzionalità della legge Fini-Giovanardi si impone un cambiamento di cultura. La parola deve tornare al cuore e all'intelligenza di uomini e donne che mettano al primo posto l'amore per la giustizia e la libertà.



## **Contributi**

---



# La tutela dei diritti fondamentali in carcere

---

*Mauro Palma*

## **Alla base dei diritti**

Il documento di sintesi presentato dalla Commissione mista del Consiglio Superiore della Magistratura italiana, nominata per individuare vie di soluzione alla crisi interna in cui vive il sistema penitenziario italiano, nel contesto della crisi esterna in cui vive il Paese e l'Europa, inizia con l'enunciazione, più volte ribadita e teoricamente chiara, del principio della conservazione da parte del detenuto in espiazione penale di titolarità di posizioni giuridiche che l'ordinamento è chiamato a tutelare.

Questo vale per tutti gli ordinamenti europei, pur nella loro varietà e nella maggior o minore ampiezza delle restrizioni ai diritti soggettivi che le singole norme nazionali prevedono sulla base delle peculiarità delle sentenze e delle relative sanzioni. Il secondo dei principi generali delle Regole penitenziarie europee – la cui ultima revisione è del 2006 – recita infatti: “Le persone private della libertà conservano tutti i diritti che non sono tolti loro secondo la legge con la loro condanna o in conseguenza della loro custodia cautelare”.

Di più, il principio precedente a questo pone un chiaro limite alle possibili restrizioni, riaffermando che i detenuti sono titolari di diritti fondamentali della persona che non possono essere limitati dalla condizione detentiva: “Tutte le persone private della libertà devono essere trattate nel rispetto dei diritti dell'uomo”. Il primo di tali diritti è quello espresso dall'articolo 3 della Convenzione europea per i diritti umani: “Nessuno può essere sottoposto a tortura o a trattamenti o pene inumani o degradanti”. Dal fondamentale diritto che proviene implicitamente da questa proibizione assoluta occorre muoversi parlando di diritti dei detenuti.

Contrariamente a altre previsioni e a altri obblighi, inclusi nella Convenzione, il divieto di tortura e di trattamenti o pene contrarie al senso di umanità o degradanti, è assoluto e inderogabile, nel senso che nessuna circostanza eccezionale, di sicurezza dello Stato o altro, può essere invocata per attenuarne l'assolutezza. Infatti, l'articolo 15 della Convenzione, mentre prevede le possibilità di deroga, in casi eccezionali, dagli obblighi di cui a molti degli articoli a esso precedenti, stabilisce che nessuna deroga è possibile relativamente all'articolo 2 (tutela della

vita, salvo legittimi atti di guerra), all'articolo 3 (quello qui considerato), al 4.1 (divieto di riduzione in schiavitù) e all'articolo 7 (*nulla poena sine lege*). L'inderogabilità del divieto previsto dall'articolo 3 ha avuto effetti anche in anni recenti, quando a seguito dell'adozione di particolari norme emergenziali dopo il settembre 2001, il Regno Unito ha derogato dagli obblighi relativi alla conferma giudiziaria della privazione della libertà e della formulazione di un'imputazione che la giustificasse, di cui all'articolo 5 della Convenzione, ma non ha potuto impedire il controllo delle condizioni delle persone segretamente detenute da parte dell'organismo incaricato di verificare l'ottemperanza agli obblighi relativi all'articolo 3. Non stupisca questo soffermarci sull'articolo 3, che pure sembrerebbe enunciare un diritto – a non essere torturati o detenuti in condizioni contrarie al senso di umanità – su cui tutti, almeno teoricamente convengono. Fino ad alcuni anni fa non ci si sarebbe soffermati: non tanto per la questione relativa alla tortura, che non ha mai smesso di manifestarsi qua e là, quanto per quella relativa ai trattamenti contrari al senso di dignità della persona. Sempre più, infatti, come vedremo, sia le Corti sovranazionali sia la giurisprudenza nazionale si sono dovute occupare di quest'aspetto, con un progressivo spostamento dell'attenzione dalla richiesta di rispetto degli obblighi positivi, previsti in altri articoli e volti a un trattamento che non interrompesse i legami familiari, relazionali, e indirizzasse la detenzione verso la finalità risocializzante, alla pressante imposizione di assicurare le condizioni minime di rispetto del concetto stesso di umanità della pena e dignità delle persone punite. Quindi, sono aumentate le sentenze della Corte di Strasburgo relative all'articolo 3, rispetto a quelle, più o meno costanti, rispetto agli altri articoli che intervengono nella regolazione della detenzione.

L'articolo 3 ha due dimensioni che disegnano relativi obblighi: la prima definisce un obbligo in negativo – quello a non mettere in atto o permettere situazioni o comportamenti che si configurino come violazioni di tale divieto. La seconda definisce un obbligo in positivo, consistente nel prevenire tali situazioni o fatti e nell'indagare adeguatamente ogni informazione indicativa del loro essersi verificati. Si definiscono così il diritto del detenuto a non subire un simile trattamento e il diritto del detenuto a vedere il trattamento subito effettivamente investigato ed eventualmente sanzionato.

Il concetto di "effettività" dell'indagine, per quanto riguarda possibili casi di maltrattamenti o tortura, è stato definito dalla Corte attraverso alcuni parametri – cito per tutti la sentenza *Finucane v/ The United Kingdom* (1995) – peraltro ripresi dal CPT nel suo XIV Rapporto generale nella Sezione dedicata alla lotta all'impunità<sup>1</sup>. In occasione dei suoi venti anni di attività il CPT ha posto come problema prioritario su cui richiamare gli Stati parte della Convenzione la lotta all'impunità:

troppo spesso casi di maltrattamento sono insufficientemente indagati, indagati da organi non indipendenti o indagati in modo inadeguato che non permette di andare val di là dell'accertamento del fatto avvenuto, senza possibilità d'individuazione dei responsabili (del resto il problema dell'identificazione degli agenti delle forze dell'ordine è giudicato tuttora acerbo e prematuro dalle autorità italiane). L'Italia, per esempio, è stata condannata nel caso *Labita v/ Italy* proprio per l'inadeguatezza delle indagini condotte su quanto riportato come sofferto dal detenuto, sebbene non sia stata condannata per il fatto specifico del maltrattamento: si è trattato, quindi, di una violazione dell'articolo 3 per non aver ottemperato agli obblighi positivi.

Tuttavia è un altro il profilo del ricorso all'articolo 3 nell'attuale carcere della crisi. La considerazione dell'articolo 3 come primo dei diritti si presta infatti ad altre osservazioni, data anche l'interpretazione estensiva che negli anni ne è stata data, soprattutto per quanto attiene a due aspetti: il primo aspetto è l'esposizione di persone al rischio che altri possano sottoporli a tortura, contravvenendo al principio del non *refoulement* nel rinvio degli stranieri verso altri paesi; il secondo è il verificarsi di trattamenti inumani e degradanti anche se non riferibili a esplicita volontà di procurare sofferenza, ma come condizione risultante di situazioni lasciare degenerare verso un trattamento, appunto, contrario alla dignità della persona.

Il primo aspetto è divenuto particolarmente preoccupante, anche in Italia, per l'avvenuto rinvio di persone verso Paesi dove erano presumibilmente a rischio di tortura: spesso l'Italia si è accontentata di cosiddette "garanzie diplomatiche" il cui valore legale è inesistente e il cui valore di assicurazione era particolarmente labile. Questo è stato il caso di rinvio in Tunisia – dietro la paradossale affermazione di democrazia del regime di allora. Il problema non riguarda soltanto immigrati, detenuti amministrativamente e rimpatriati dopo l'identificazione; riguarda anche la sfera penale – tali erano i casi considerati e da cui sono scaturite le sentenze di violazione – perché riguarda l'espulsione al termine dell'esecuzione della sentenza.

Inoltre riguarda anche il trasferimento verso paesi la cui insostenibilità dei luoghi di detenzione sia stata già acclarata e sanzionata dalla Corte. Vale la pena citare il caso – sebbene di profilo differente – della sentenza di violazione dell'articolo 3 nei confronti del Belgio e della Grecia, quest'ultima per condizioni di detenzione, il primo per avervi trasferita una persona nonostante la conoscenza di tali condizioni detentive. Per questo la definizione di standard minimi di detenzione, accettati da tutti gli Stati europei, è presupposto della cooperazione giudiziaria. La nuova Raccomandazione, adottata dal CM nell'ottobre scorso, che aggiunge

regole alle Regole Penitenziarie europee e che riguarda i detenuti stranieri ha nel suo preambolo il principio 10 che afferma: *“Decisions to transfer foreign prisoners to a State with which they have links shall be taken with respect for human rights, in the interests of justice and with regard to the need to socially reintegrate such prisoners”*.

Il problema relativo al secondo aspetto, quello delle condizioni di detenzione divenute insostenibili in virtù di politiche penali adottate, di conseguente aumento del numero delle persone ristrette e delle parallele restrizioni in termini di risorse e stanziamenti, oggi mette a serio rischio di violazione molte situazioni detentive. Occorre osservare in tal senso che il principio enunciato dall'articolo 3 della Convenzione europea lo si ritrova nel primo principio fondamentale delle Regole penitenziarie europee nonché in altri trattati internazionali<sup>2</sup> nonché nella prima parte del comma 3 dell'articolo 27 della Costituzione, per essere poi ripreso dal primo comma del primo articolo dell'Ordinamento penitenziario italiano (“Il trattamento penitenziario deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona”).

Nel caso italiano, per molti anni la giurisprudenza sia ordinaria che costituzionale hanno di fatto considerato questo principio come condiviso e talmente evidente da non richiedere interventi specifici, al contrario dell'affermazione successiva – quella del “tendere alla rieducazione del condannato” che ha richiesto specificazioni, chiarimenti, richiami alla sua essenzialità e non ancellarità nella complessiva visione ordinata mentale della pena.

Come osserva Anastasia<sup>3</sup>, nella giurisprudenza costituzionale in tema di detenzione si possono distinguere due fasi. In una prima fase il riferimento essenziale è stato quello della finalità rieducativa della pena, fino alla formulazione del “diritto alla rieducazione” del detenuto sia dalla sentenza 204/1974 secondo cui sulla base del principio costituzionale si configura «il diritto per il condannato a che, verificandosi le condizioni poste dalla norma di diritto sostanziale, il protrarsi della realizzazione della pretesa punitiva venga riesaminato al fine di accertare se in effetti la quantità di pena espiata abbia o meno assolto al suo fine rieducativo» e successivamente si parla in modo corrispondente di “un obbligo tassativo per il legislatore di tenere non solo presenti le finalità rieducative della pena, ma anche di predisporre tutti i mezzi idonei a realizzarle e le forme atte a garantirle”<sup>4</sup>, sia nella sentenza del 1990 in cui la Corte ha sentenziato che

(...) se la finalità [della pena] venisse orientata verso caratteri diversi dalla rieducazione si correrebbe il rischio di strumentalizzare l'individuo per fini generali, di politica criminale o di privilegiare la soddisfazione di bisogni

collettivi, cioè la difesa sociale, sacrificando il singolo attraverso l'esemplarità della sanzione. E' per questo che in uno Stato evoluto la finalità rieducativa non può non imporsi allo stesso legislatore<sup>5</sup>.

In una seconda fase, sulla base del complessivo peggioramento della qualità detentiva è diventata rilevante il principio di umanità della pena e, quindi, la prima parte di quel comma spesso citato della nostra Carta al suo articolo 27. O quantomeno diventano prevalenti gli elementi di tutela della dignità della persona in relazione a specialità detentive introdotte nel nostro ordinamento: una doppia nuova attenzione, alle condizioni materiali, alla giustificazione di particolari misure restrittive per i regimi speciali.

In questo quadro va ricordata da parte della Corte l'individuazione di diritti incompressibili dei detenuti quando si è confrontata per la prima volta nel 1996 con il regime determinato dall'articolo 41 bis e ha rinviato al principio espresso nell'articolo 14 quater – relativo a restrizioni strettamente necessarie per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza – nonché all'elenco delle aree che non possono essere intaccate dalle restrizioni<sup>6</sup>. La Corte tornerà più volte su questi temi, in parallelo con le modifiche successivamente adottate per il regime del 41 bis, da ultimo nel 2010, dopo l'adozione del cosiddetto "pacchetto sicurezza" nel 2009, di fatto dichiarando la compatibilità costituzionale della *ratio* delle misure introdotte, ma sempre mantenendo come punto di riferimento il degenerare del trattamento detentivo verso possibili situazioni d'umanità e di offesa alla dignità della persona. Sembra lontana la sentenza del 1997 in cui affermava la rieducazione come diritto, anche per i detenuti sottoposti a tale regime<sup>7</sup>.

Parallelamente, a livello internazionale, la Corte di Strasburgo ha raffinato la sua giurisprudenza ampliando le ipotesi di violazione dell'articolo 3 e prevedendo – così come del resto ha sempre seguito nelle proprie raccomandazioni il Comitato per la prevenzione della tortura (CPT) – la possibilità di violazione anche quando non c'era alcuna volontà di infliggere un trattamento contrario al senso di umanità, ma questo era risultante da una serie convergente di inefficienze e di carenze strutturali. Va in questa direzione la sentenza *Kalashnikov v/ Russia* del 2002 e la sentenza *Sulejmanovich v/ Italia* del 2009, nonché una serie di altre sentenze che insistono sulla stessa impostazione, quale quella *Velyev v/ Russia* nel 2010 e *Wierzbicki v/ Polonia*, sempre nel 2010, con una giurisprudenza attenta alle condizioni di sovraffollamento e alle condizioni materiali di detenzione. La giurisprudenza si sta allargando alla considerazione della compatibilità con il divieto espresso dall'articolo 3, dell'ergastolo "senza speranza" – quelli che vengono definiti gli *actual lifers* – cioè dell'ergastolo senza possibilità di revisione in

corso di esecuzione (da noi si aprirà una questione relativamente al cosiddetto “ergastolo ostativo”)<sup>8</sup>.

Non solo, in questa direzione si vanno muovendo anche le Corti nazionali. Il caso più interessante è quello tedesco del 2010, laddove si è posto al Tribunale Costituzionale il problema della compatibilità tra pena detentiva *tout court* e l’intangibilità della dignità umana con la quale si apre e si struttura il Testo fondamentale costitutivo della Federazione tedesca. Si è trattato di una evoluzione giurisprudenziale secondo cui la «dignità» da semplice indicazione che deve ispirare i *Länder* e gli istituti di pena per evitare detenzioni lesive della dignità umana, acquista una valenza “positiva”, diventando il termine cui tanto i soggetti preposti alla organizzazione della detenzione quanto i giudici, in caso di ricorso da parte dei detenuti, debbono rifarsi, verificando se le condizioni di detenzione possano essere considerate o meno ‘disumane’, in riferimento, ad esempio, alle dimensioni e alla configurazione dei locali all’interno dei quali si svolge la pena, alla possibilità di prendere parte ad attività alternative che limitino la detenzione in cella. In caso negativo, qualora si ritenga che l’esecuzione della pena possa esporre a una violazione del primo articolo della Costituzione, la pena va sospesa e rinviata. Perché la dignità umana richiede una tutela universale e non può essere limitata da disposizioni legislative: non è un diritto “disponibile”. La sentenza – nel suo punto 49 – recita:

(...) la Corte federale [da cui nasceva il caso sottoposto all’esame del Tribunale Costituzionale] non ha solo formulato l’obbligo dello Stato di rinunciare immediatamente all’attuazione della pena nel caso di detenzioni non rispettose della dignità umana, piuttosto – poiché a questo obbligo corrisponderebbe il diritto del detenuto in questione di richiedere alle autorità l’interruzione ovvero il rinvio della condanna – ha così definito una nuova modalità di tutela giuridica”.

### **Gli altri diritti**

Accanto a questo primo e inderogabile diritto, altri sono enunciati nella Convenzione come attinenti alla persona – sebbene con ipotesi di deroga che comunque riguardano più la custodia di polizia o la custodia cautelare che non la fase esecutiva di pene. Sono rintracciabili innanzitutto nell’articolo 5 e, in particolare il suo comma 4 (la privazione della libertà deve essere ricorribile e valutata nella sua legittimità dall’autorità giudiziaria). Gli altri articoli coinvolti sono l’articolo 6 sul processo equo, l’articolo 7 (il principio di legalità, anch’esso inderogabile), l’articolo 8 sul rispetto della vita privata e familiare e, quindi, sul mantenimento

dei legami familiari e affettivi pur nei limiti che la situazione detentiva può richiedere, l'articolo 9 sulla libertà di pensiero, di coscienza e di religione.

Va aggiunto a questi, quanto espresso nell'articolo 12 sul diritto al matrimonio e il diritto a formare una famiglia (tema che ha rilevanza, data la formulazione dell'articolo, relativamente alla possibilità di affettività in carcere), nell'articolo 13 sul diritto a un ricorso effettivo e nel divieto di discriminazione di cui al successivo articolo.

Aggiungerei a questi i diritti democratici, di cui al Protocollo 1, articolo 3 della stessa Convenzione. E, ovviamente, tra quelli fondamentali, c'è il diritto alla propria integrità fisica e psichica che si desume dalla combinazione degli articoli 2 e 3 della Convenzione.

Esaminerei brevemente alcune incidenze di tali articoli sulla concretezza dei diritti. L'articolo 5 esprime un principio fondamentale eppure derogato – come già accennato – da parte del Regno Unito in anni recenti. Principio comunque che ha posto qualche problema anche all'Italia sotto due profili. Il primo è la possibilità di convalida della privazione della libertà affidata al giudice di pace, nel caso di migranti irregolari per i quali avviare la procedura d'identificazione e di espulsione. Il secondo riguarda la compatibilità dell'articolo 5, comma 1a<sup>9</sup>, letto insieme all'articolo 7 con quanto previsto in molti paesi circa le misure di sicurezza detentive che prevedono una indefinita privazione della libertà al termine dell'esecuzione di una pena detentiva. Mi riferisco innanzitutto alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo che di fatto qualifica la misura alternativa come pena, vincolandola a quanto previsto dall'articolo 7, in particolare in relazione alla irretroattività della sanzione penale<sup>10</sup>. La Corte precisa che la misura di sicurezza detentiva deve avere le stesse garanzie che la Convenzione prevede per la pena. Inoltre, che la misura, così considerata deve avere una connessione diretta con la sentenza. Esclude pertanto – e questo è il caso *M. v/ Germania* del 2010 – che possa essere decisa una misura di sicurezza o un suo prolungamento sulla base di elementi difformi da quelli della sentenza, così prolungando la privazione della libertà, tanto più in modo potenzialmente indefinito. La questione che ha suscitato un ampio dibattito tra i giuristi tedeschi (anche per l'abbattimento del limite massimo temporale della misura di sicurezza precedentemente esistente nell'ordinamento tedesco). Ma si riflette anche nella situazione italiana perché pone interrogativi relativamente ai prolungamenti della misura iniziale adottati sulla base del secondo comma dell'articolo 109 (“La dichiarazione di abitualità o di professionalità nel reato può essere pronunciata in ogni tempo, anche dopo l'esecuzione della pena; ma se è pronunciata dopo la sentenza di condanna, non si tiene conto della successiva condotta del colpevole e rimane ferma la pena inflitta”) letto con-

giuntamente con il punto 2 dell'articolo 205 laddove si prevede che una misura possa essere disposta successivamente alla sentenza di condanna<sup>11</sup>.

In sintesi gli articoli 5 e 7, congiuntamente, aprono all'affermazione del diritto ad avere certezza del termine della propria sanzione privativa della libertà: il diritto alla determinazione si rafforza considerando che l'indeterminatezza può avere effetti sull'equilibrio psichico (e fisico) della persona e conseguentemente interessare lo stesso articolo 3, già più volte citato.

Ho accennato inoltre all'articolo 6 e qui segnalo semplicemente che la Corte ha affermato che il processo non equo qualora determini una pena che modifica definitivamente lo status vitale del soggetto, apre anch'esso questioni che intervengono in quella definizione di trattamento inumano o degradante vietato dall'articolo 3: il caso emblematico è stata la sentenza *Ocalan v/ Turchia*, in cui l'esito non equo aveva avuto come esito la pena di morte (ancorché non eseguibile), ma la tendenza chiara è a estendere questa considerazione anche alla pena dell'ergastolo.

È evidente, quindi, la tendenza estensiva della giurisprudenza della Corte volta a leggere le violazioni di alcuni diritti fondamentali come elementi costitutivi della violazione massima della Convenzione, per quanto attiene la detenzione, che è quella dell'articolo 3. Quindi, anche a livello europeo i numeri della detenzione e le condizioni concrete in cui essa si realizza hanno finito con spostare l'attenzione dall'aspirazione a fornire un trattamento penitenziario "positivo", cioè volto a finalità rieducative nel senso di risocializzazione a quello meramente "difensivo" di tutelare comunque i diritti della persona per non degradare a situazioni non rispettose della dignità delle persone ristrette

### **I diritti nella quotidianità detentiva**

Per quanto riguarda la vita detentiva concreta, oltre l'affermazione di questi principi fondamentali che si concretizzano nei diritti enunciati e tutelati, vanno ricordati i diritti dei detenuti che Regole penitenziarie europee e ordinamenti nazionali enunciano, derivandoli dagli articoli della Convenzione, anche al fine di attenuare il rischio che situazioni di privazione della libertà finiscano col concretizzarsi in un insieme di restrizioni che vadano al di là del contenuto intrinseco della pena – la privazione della libertà. Il principio che tiene insieme questi ultimi aspetti è quello che la privazione della libertà non è la "condizione" per la pena, ma è il "contenuto" della pena detentiva.

Vanno ricordati a questo proposito i primi tre principi fondamentali enunciati come premessa delle Regole penitenziarie europee (EPR) nella versione del 2006: il primo è che "tutte le persone private della libertà devono essere trattate

nel rispetto dei diritti dell'uomo"; il secondo è che "le persone private della libertà conservano tutti i diritti che non sono tolti loro secondo la legge con la loro condanna o in conseguenza della loro custodia cautelare" e il terzo è che "le restrizioni imposte alle persone private della libertà devono essere ridotte allo stretto necessario e devono essere proporzionali agli obiettivi legittimi per i quali sono state imposte" (questo apre per esempio a una discussione relativa ad alcune previsioni relative ai regimi speciali e alla loro stretta motivazione come misure volte "solo" a non permettere connessioni e legami con le organizzazioni criminali di appartenenza).

Questi principi ritornano poi nella regola 102, che nel suo secondo comma afferma "la carcerazione, consistendo nella privazione della libertà, è di per sé una punizione e quindi il regime di trattamento dei condannati non deve aggravare la sofferenza inerente a essa".

Vale la pena controllare dove le Regole menzionino la parola "diritto". Essa riguarda innanzitutto il diritto a comprendere, e in particolare per gli stranieri (Regola 30.1. sull'informazione sui diritti e sulla sua fruibilità in una lingua che lo straniero sia in grado di comprendere e Regola 37.1 sulla comunicazione con la propria rappresentanza consolare). Per gli stranieri proprio nei prossimi giorni di questa settimana sarà presentata alla Conferenza dei Capi delle amministrazioni penitenziarie europee la Raccomandazione che amplia per questo target quanto previsto dalle EPR e che è stata adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa lo scorso mese.

La parola diritto è poi menzionata per quanto riguarda i diritti di partecipazione a elezioni, referendum e altri aspetti della vita pubblica, se non ristretti in virtù delle previsioni della legge nazionale (Regola 24.11). E' menzionata relativamente ai rapporti con il mondo affettivo e relazionale (quello citato dall'articolo 8), alla propria espressione religiosa, all'assistenza legale confidenziale e all'assistenza medica rispettosa dei principi di privacy. Infine relativamente alla procedura disciplinare e alla procedura dei ricorsi.

Osservo due aspetti che possono essere interessanti nel contesto della discussione. Il primo riguarda un tema di cui spesso si discute in Italia: la questione dell'affettività, cioè delle visite senza supervisione. L'articolo 12 della Convenzione europea nel definire il diritto al matrimonio (e leggendolo insieme agli articoli 3 e 8) parla di "diritto al matrimonio" e "diritto a formare una famiglia": due diritti interrelati, ma separati. Ora, mentre la legge nazionale può imporre restrizioni legali ad alcuni diritti, essa non può tuttavia restringerli a livello tale da far perdere l'essenza del diritto sancito e coloro che hanno adito la Corte relativamente al divieto a contrarre matrimonio hanno visto riconosciuto tale diritto (caso

*Rees v/ The United Kingdom* e caso *Sanders v/ Francia*, nonché per i detenuti caso *Hamer v/ The United Kingdom*). Al contrario la Corte non ha riconosciuto un diritto in sé a visite coniugali. Tuttavia nel citato caso *Hamer v/ The United Kingdom*, la Corte ha spostato la tradizionale attenzione sul diritto del detenuto e ha centrato l'attenzione sul diritto del coniuge che è titolare del secondo aspetto dei diritti enunciati nell'articolo 12, quello a costruire una famiglia; diritto di cui il coniuge è titolare e tale da non poter essere compresso (da qui le decisioni sull'inseminazione artificiale). Questo aspetto, che indica la linea di sviluppo della giurisprudenza, l'ho sottolineato per indicare come la giurisprudenza relativa ai dritti si in fase di elaborazione evolutiva, anche considerando i diritti altrui. Simili principi sono ormai considerati anche in relazione ad altri aspetti della vita affettiva, in particolare in considerazione dei diritti dei figli.

Il secondo aspetto su cui vorrei porre l'attenzione ai diritti di libertà religiosa e alla possibilità di culto dove la Corte ha ribadito (sentenza *Campbell e Cosans v/ The United Kingdom*) che l'accesso, sotto condizione di ordine e sicurezza, a esponenti religiosi deve essere garantito (considerando tuttavia che l'articolo 9 della Convenzione copre anche "atei, agnostici, scettici, ... così come i credenti delle varie religioni" e che, quindi, le manifestazioni di ogni credenza sono protette, in ciò intendendo l'impossibilità d'imposizione mono-religiosa all'interno degli istituti detentivi).

### **Che vuol dire riconoscere diritti**

Il riconoscimento dei dritti porta con sé il diritto ad agire per la loro tutela ed effettività. Il diritto ad avere diritti non può essere disgiunto dal diritto all'esercizio dei propri diritti e dal diritto ad agire per la loro tutela.

Come sappiamo, le forme della tutela giurisdizionale sono cresciute in modo disorganico, restando a lungo inalterata la vecchia disciplina del "reclamo". Tale disciplina è stata censurata dalla Corte costituzionale con la sentenza 26/1999, ove la Corte afferma: "al riconoscimento della titolarità dei diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi a un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale".

Sappiamo anche che il Legislatore è stato silente dopo tale sentenza, nonostante le sollecitazioni della Corte a individuare una procedura idonea a "giurisdizionalizzare" l'esame dei reclami dei detenuti. A ciò ha in qualche modo rimediato parzialmente la Corte di Cassazione nel 2003<sup>12</sup>.

Ma, accanto all'azionabilità dei diritti sorge il secondo problema relativo alla loro concreta effettività. Molti Rapporti nazionali e internazionali, oltre all'esperienza negli Istituti, evidenziano, per esempio, la difficoltà a rendere effettivo il diritto

alla salute affinché la pena non attenti l'integrità fisica e psichica del detenuto: ambienti insalubri, con risorse umane ed economiche insufficienti<sup>13</sup>, con procedure che confliggono con la possibilità per ognuno di occuparsi positivamente del proprio benessere; pratiche insufficienti relative alla privatezza della consultazione medica. Altro esempio di ineffettività quotidiana è dato dalla prassi *contra legem* del trasferimento per motivi disciplinari (mascherati dietro quelli di "ordine e sicurezza") che rendono frequentemente inapplicato il criterio della "territorializzazione della pena", pur sancito dall'Ordinamento e che è essenziale proprio per quel mantenimento dei legami affettivi e familiari, sancito anche dall'articolo 8 della Convenzione europea, oltre a dare una prospettiva credibile al reinserimento a fine pena. Anche il diritto a comprendere e, quindi, accedere a forme di istruzione che diano dimensione concreta alla comprensione è messo a repentaglio dalla scarsità di risorse e dall'attività di forme di collaborazione effettiva con le strutture territoriali, nonché per la prassi di trasferimenti che non includono la considerazione di tali aspetti nella costruzione della decisione.

A fronte di ciò si ha anche una percezione d'impotenza della magistratura di sorveglianza, nell'invertire tali prassi. E ciò nonostante una chiara pronuncia della Corte Costituzionale nella sentenza 266/2009 ove afferma, a proposito delle disposizioni del magistrato di sorveglianza: "La parola 'disposizioni', nel contesto in cui è inserita, non significa segnalazioni (tanto più che questa modalità d'intervento forma oggetto di apposita previsione nel primo comma dell'art. 69), ma prescrizioni od ordini, il cui carattere vincolante per l'amministrazione penitenziaria è intrinseco alle finalità di tutela che la norma stessa persegue".

Nel frattempo – annota ancora Anastasia<sup>14</sup> – la giurisprudenza di merito italiana, dapprima incerta sulla propria competenza a giudicare sui parametri europei, si è recentemente attribuita la funzione di giudice di prima istanza nella tutela del diritto ex art. 3 della Convenzione europea, decidendo – alla stregua e nella misura stabilita dalla Corte nel caso *Sulejmanovic* – per il risarcimento in un caso analogo a essa proposto<sup>15</sup>.

Il tema tuttavia resta aperto ed è alla base di una tensione sorta con l'Amministrazione penitenziaria sulla loro esecutività. Attendiamo, infatti, la decisione della Corte costituzionale proprio in ordine a un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato già dichiarato ammissibile. Ma, nelle more di questo dibattito la questione dell'effettiva pienezza della tutela dei diritti enunciati resta aperta e sotto la lente dell'osservatore internazionale.

## Note

<sup>1</sup> CPT/Inf (2004)28 pubblicato il 21 Settembre 2004.

<sup>2</sup> Per esempio, nel primo principio della Convenzione delle Nazioni Unite sul trattamento dei prigionieri: “Tutti i prigionieri dovranno essere trattati con il rispetto dovuto alla dignità e al valore proprio del loro essere umani”.

<sup>3</sup> S. Anastasia (2013), *Metamorfosi penitenziarie*, Ediesse Roma.

<sup>4</sup> Da cui un obbligo di fare per l'amministrazione penitenziaria (Cass. Pen., Sez. I, Sentenza 1 luglio 1981, 24 marzo 1982 e 29 marzo 1985).

<sup>5</sup> Corte Cost. Sentenza n. 313/1990.

<sup>6</sup> Corte Cost. Sentenza n. 351/1996. L'articolo 14 quater stabilisce che le restrizioni “non possono riguardare l'igiene e le esigenze della salute, il vitto, il vestiario e il corredo, il possesso, l'acquisto e la ricezione di generi e oggetti permessi dal regolamento interno, nei limiti in cui ciò non comporta pericolo per la sicurezza; la lettura di libri e periodici; le pratiche di culto; l'uso di apparecchi radio del tipo consentito; la permanenza all'aperto per almeno due ore al giorno ...; i colloqui con i difensori, nonché quelli con il coniuge, il convivente, i figli, i genitori, i fratelli”.

<sup>7</sup> Nella sentenza 376/1997, la Corte costituzionale afferma che il regime di cui all'articolo 41 bis comma 2 “non comporta e non può comportare la soppressione o la sospensione delle attività di osservazione e di trattamento individualizzato previste dall'art. 13 dell'Ordinamento penitenziario, né la preclusione alla partecipazione del detenuto ad attività culturali, ricreative, sportive e di altro genere, volte alla realizzazione della personalità”.

<sup>8</sup> Caso *Kafkaris v/ Cyprus* 2005.

<sup>9</sup> Articolo 5, comma 1, a, relativo alla legittimità della privazione della libertà: “se è detenuto regolarmente in seguito a condanna da parte di un tribunale competente; [...]”.

<sup>10</sup> Articolo 7, comma 1: “Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso”.

<sup>11</sup> L'articolo così recita: “Le misure di sicurezza sono ordinate dal giudice nella stessa sentenza di condanna o di proscioglimento. Possono essere ordinate con provvedimento successivo: 1) [...]; 2) nel caso di proscioglimento, qualora la qualità di persona socialmente pericolosa sia presunta, e non sia decorso un tempo corrispondente alla durata minima della relativa misura di sicurezza”.

<sup>12</sup> Sentenza delle Sezioni Unite n. 25079 del 2003.

<sup>13</sup> E' questo il principale problema attuativo della riforma che ha voluto il trasferimento della responsabilità dell'assistenza sanitaria in capo al Servizio sanitario nazionale.

<sup>14</sup> Anastasia, 2013, ibidem.

<sup>15</sup> Così il magistrato di sorveglianza di Lecce, con ordinanza del 9 giugno 2011 sul reclamo di S.A., detenuto nella locale Casa circondariale.

## I diritti fondamentali e lo Stato penale: le corti possono fermare la carcerazione di massa?

---

*Jonathan Simon*

### **L'esperienza della carcerazione di massa in California è conclusa?**

Per comprendere il fenomeno della carcerazione di massa negli Stati Uniti, l'aumento nelle sue dimensioni e la sua iper-concentrazione su particolari target demografici e geografici<sup>1</sup>, la ricerca recente suggerisce di esaminare la politica e la cultura dei singoli governi statali, responsabili della stragrande maggioranza dei detenuti e delle esecuzioni negli Stati Uniti<sup>2</sup>. In questo saggio ho esaminare l'esperienza della carcerazione di massa in California, con particolare attenzione al rapporto tra il contenzioso sui diritti umani nelle corti e l'espansione della reclusione da metà degli anni Settanta alla fine dei primi decenni del XXI secolo. I leader politici della California affermano che il sistema carcerario della California sia nella media del paese quanto a tassi di reclusione o più di recente (e incredibilmente), uno dei "migliori della nazione", in termini di qualità delle carceri. Nessuna delle due affermazioni è corretta. Dalla metà degli anni Settanta la California, prima in linea quanto a tassi di detenzione con gli stati meno severi del paese (con tassi inferiori anche rispetto a molti paesi occidentali), oggi ben si inserisce in quella cintura di stati dagli elevati tassi di penalità che abbraccia il Sud e il Sud-Ovest degli Stati Uniti<sup>3</sup>.

Tra il 1977 e il 2009 la popolazione carceraria della California, considerando i numeri assoluti, è cresciuta di oltre il 700 per cento, più di qualsiasi altro stato americano. Il tasso di incarcerazione, la quota di adulti residenti detenuti, è aumentato di quasi il 500 per cento, più che in qualsiasi altro grande stato. Al culmine di quella che in tutto il paese fu una oscillazione verso sempre più cancerizzazione nel corso degli anni Ottanta la popolazione detenuta in California, trattata come una "regione" e confrontata con altre degli Stati Uniti, è cresciuta ad un tasso più veloce anche degli stati del sud (sempre considerati i più punitivi del paese)<sup>4</sup>.

Ma nonostante gli standard e i materiali con cui sono state costruite le nuove carceri, dai primi decenni del XXI secolo il sistema penitenziario è entrato in crisi a causa dell'adozione di un rigoroso sistema di pene rigide, dell'utilizzo della discrezionalità da parte dei Procuratori al solo scopo di mandare più condannati

possibile in carcere<sup>5</sup>, e per la severissima legge dei “tre ammonimenti”<sup>6</sup>. Questi fattori insieme hanno determinato una crescita della popolazione carceraria fino al primo decennio del nuovo secolo, nonostante tassi di criminalità più bassi e una strutturale carenza di risorse. Nel 2005 una Corte federale ha preso in carico l'intero sistema sanitario penitenziario (che impegnava circa un quarto dei 10 miliardi di dollari del bilancio annuale complessivo del sistema), e nel 2006 il governatore Arnold Schwarzenegger ha dichiarato lo “stato di emergenza”, affermando che “il grave sovraffollamento di 29 delle carceri del *California Department of Corrections and Rehabilitation* ha causato notevoli rischi per la salute e la sicurezza degli uomini e delle donne che lavorano all'interno di queste carceri e dei detenuti che vi sono ospitati”<sup>7</sup>. Questo in altri luoghi e tempi avrebbe dato vita ad un grave scandalo politico, ma di fatto la crescita della popolazione è continuata come prima.

Nel 2009 una Corte federale speciale formata da tre giudici ha imposto all'intero sistema carcerario un tetto alla popolazione detenuta, un numero chiuso, costringendo lo stato ad evitare gli ingressi in carcere o a scarcerare i detenuti allo scopo di ridurre la popolazione ristretta di 40.000 unità entro il 2011, con modalità che spetterà allo Stato della California individuare. L'intimazione (che il giudice Scalia ha bollato come “la più radicale emessa da un tribunale nella storia della nostra nazione”)<sup>8</sup> aveva lo scopo di rendere possibile un miglioramento dell'assistenza medica e psichiatrica nelle carceri, da tempo inadeguata al punto che precedenti decisioni delle corti avevano riscontrato una violazione del divieto di “sanzioni crudeli ed inusuali”, sancito dall'Ottavo emendamento della Costituzione degli Stati Uniti<sup>9</sup>. Nel maggio 2011 la Corte Suprema ha confermato la decisione con una maggioranza risicata (5 giudici a favore e 4 contrari), ma il parere del giudice associato Anthony Kennedy (originario della California), è stato tra i più appassionati degli ultimi anni nel confermare un orientamento decennale che mette la dignità della persona al centro del divieto di “sanzioni crudeli ed inusuali” previsto dell'Ottavo di emendamento. Per Kennedy le carceri californiane, sovraffollate e carenti sul piano dell'assistenza sanitaria, erano incompatibili con gli standard di una “società civile”.

Il caso *Brown v/ Plata* rappresenta la più forte scossa al gigantesco sistema carcerario della California in decenni<sup>10</sup>, e pare aver per ora fermato la scellerata crescita della popolazione detenuta. Lo stato ha ridotto la popolazione carceraria ad un ritmo sostenuto attraverso un pacchetto legislativo di “riallineamento” che attribuisce responsabilità e nuove risorse finanziarie ai sistemi giudiziari delle contee della California per gli autori di reati meno gravi (i condannati per reati non gravi, non violenti e non a sfondo sessuale). Sebbene non ancora chiaramente

definito nei suoi obiettivi, strumenti e filosofia, non vi è dubbio che questo “riallineamento” sia il cambiamento più radicale nella storia penale recente degli Stati Uniti. Venendo da uno stato che ha abbracciato più a fondo, ed è rimasto impegnato più a lungo, nelle politiche e nelle retoriche della incarcerazione di massa, il caso *Brown v/ Plata* potrebbe segnare la fine di un trend nazionale durato decenni e che ridisegnato la giustizia e la società americane.

Ma se le decisioni delle corti e la risposta dello stato offrono qualche reale speranza che i tribunali federali possano prendere le distanze da decenni di deferenza verso campagne securitarie populiste e che, considerata anche l'attuale pressione fiscale per il taglio delle spese dell'amministrazione, i leader politici possano guidarci fuori dall'epoca della carcerazione di massa, la storia recente della California giustifica anche il dubbio e la preoccupazione che l'incarcerazione di massa non stia finendo, ma piuttosto si stia trasformando. Una ragione è lo stesso riallineamento, che consente di trasferire detenuti dalle prigioni dello stato a quelle delle contee, senza di fatto ridurre l'uso della carcerazione<sup>11</sup>. Le contee possono scegliere di investire i finanziamenti ricevuti per espandere prigioni, anziché sviluppare alternative al carcere, e sono inoltre prevedibili ulteriori finanziamenti per la costruzione di nuove carceri contee o il definitivo trasferimento ad esse del patrimonio di edilizia penitenziaria dello stato.

Ma in questo capitolo intendo concentrarmi soprattutto su un secondo motivo di preoccupazione, la radicata cultura politica anti-umanitaria della California verso i detenuti e la diffidenza verso le corti, fattori che risalgono entrambi al tumultuoso inizio degli anni Settanta (anni in cui cresceva la violenza nelle carceri ed in molte comunità della California) ma che sono presenti anche nell'era attuale stagione di riallineamento.

Un crescente corpo di ricerca socio-giuridica oggi indica che il contenzioso davanti alle corti relativo alle difficili condizioni detentive, con l'obiettivo di incoraggiare gli stati a limitare l'uso della carcerazione, paradossalmente potrebbe aver spinto quegli stessi stati a superare le tradizionali cautele sulla spesa pubblica, e ad impegnarsi nella costruzione o nell'ampliamento del sistema penitenziario, non per sostituire le strutture vecchie con le nuove, ma espandere il sistema<sup>12</sup>. La tesi è che le vittorie dei detenuti davanti alle corti negli anni Settanta e Ottanta, che chiedevano agli stati di effettuare grandi investimenti per ristrutturare vecchie prigioni e costruirne di nuove, combinata con la domanda della politica per lunghe pene detentive incapacitative, ha contribuito a spingere molti stati a superare le tradizionali resistenze politiche verso l'indebitamento statale o l'aumento delle tasse (necessari per finanziare l'incarcerazione di massa).

Ma la stessa letteratura suggerisce un legame più fosco tra le decisioni delle corti e l'espansione del sistema penitenziario, ipotizzando che a seguito del prolungato contenzioso davanti alle corti, spesso legato ai conflitti esistenti tra guardie carcerarie e detenuti, l'amministrazione penitenziaria abbia equiparato gli avvocati dei detenuti, ed in ultima analisi anche i giudici che hanno emesso sentenze costituzionali a loro favorevoli, ai detenuti stessi, ovvero al nemico contro con cui ritenevano di stare combattendo la propria guerra<sup>13</sup>. La California pare essere stato un caso estremo di tutto questo.

### **Più contenzioso e più carcerazione: da *Toussaint v/ McCarthy* a *Madrid v/ Gomez***

In effetti, se *Brown v/ Plata* rappresenta la fine (possibile) di una parabola del rigore penale nel corso della quale le carceri della California sono cresciute ad un ritmo straordinario, producendo condizioni talmente inumane da richiedere un intervento giudiziario, il caso *McCarthy v/ Toussaint*, deciso nel merito da un tribunale federale di San Francisco nel 1984 e confermato dalla Corte d'Appello del nono circuito (la Corte Suprema ha rifiutato di decidere sull'appello dello Stato), potrebbe essere visto come l'inizio di tale parabola<sup>14</sup>. Il procedimento è iniziato nel 1976 e culminato, dopo quasi un decennio di ferma opposizione legale da parte dello stato, in una articolata ingiunzione del tribunale riguardante tutte le unità di massima sicurezza dello Stato, comprese ampie parti di due delle carceri più antiche e grandi del sistema, San Quentin e Folsom.

E' importante tener presente che il caso *Toussaint* non era una risposta alla carcerazione di massa. Quando prese avvio la popolazione carceraria della California era ancora prossima ai suoi minimi storici e da un decennio non era stato costruito nessun nuovo carcere. In effetti il contesto storico è segnato da un groviglio di eventi complessi, risalenti alla fine della stagione "trattamentale" delle carceri della California, eventi che peraltro hanno probabilmente contribuito alla fine di questa stagione).

I primi anni Settanta hanno visto un picco di violenza nelle carceri, sia tra i detenuti che verso gli agenti, culminata nel 1971 con la rivolta nello "*adjustment center*" di San Quentin (la sezione più dura dell'istituto) guidata dal famoso detenuto scrittore, e leader delle Pantere Nere, George Jackson, rivolta in cui morirono otto persone, tra cui diverse guardie. Negli anni che seguirono i superstiti della rivolta<sup>15</sup>, assieme ad un gruppo crescente di detenuti ritenuti membri del gruppo di Jackson o di altre gang carcerarie razzialmente definite, sono stati detenuti in California in condizioni sempre più dure e degradanti, fatte di segregazione, incatenamento ed isolamento a tempo indeterminato.

Per meglio capire la vicenda e la sua eredità storica va tenuto presente che le scelte della amministrazione penitenziaria della California venivano in quel momento messe in discussione da più parti<sup>16</sup>. Da un lato c'erano scontri come quelli a cui si è appena fatto riferimento, un periodo prolungato di inusuale ed estrema violenza, combinato a critiche di matrice politica che venivano sia da sinistra che ad destra. Ma un secondo colpo è arrivato nel 1976 (l'anno in cui il caso *Toussaint* ha preso avvio) con l'adozione della legge del *Determinate Sentence*, che ha ufficialmente identificato la "punizione" come finalità fondamentale della reclusione, e relegato la riabilitazione a funzione che le carceri possono eventualmente svolgere solo dopo aver garantito la tutela della sicurezza pubblica. Questo è avvenuto proprio mentre la California ricopriva un ruolo internazionalmente riconosciuto di leadership nella penologia riabilitativa. Una porzione senza precedenti di operatori del sistema correzionale della California era impegnata in programmi riabilitativi ed in sforzi di documentazione scientifica degli esiti di quei programmi. L'adozione della legge del *Determinate Sentence* indebolì sia materialmente che ideologicamente questa componente progressista della burocrazia penitenziaria, in un momento in cui la componente più "dura" si percepiva come impegnata in una guerra permanente contro i detenuti politicizzati. Di conseguenza la burocrazia penale e penitenziaria della California negli anni Ottanta virò decisamente verso una cultura custodiale ed incapacitativa, con pochi o nessun vincolo legali o amministrativi alla sua missione repressiva, ormai saldamente allineata con le politiche pubbliche ufficiali<sup>17</sup>.

Sebbene formalmente la riabilitazione dei condannati fosse il principale obiettivo delle carceri della California (almeno fino all'entrata in vigore della legge del *Determinate Sentence* nel 1976) questi detenuti venivano sottoposti ad una sorta di isolamento permanente, ampiamente eccedente le forme di isolamento disciplinare tradizionali, spesso per ragioni esclusivamente preventive. Le condizioni detentive in queste unità di massima sicurezza (che la California chiamò "Unità abitative sicure", termine poi utilizzato per le nuove carceri di massima sicurezza) erano particolarmente dure a causa del cattivo stato delle carceri di San Quentin (1851) e Folsom (1880). Le relazioni ufficiali abbondavano di riferimenti al nauseante odore di marcio che veniva dalle tubature nelle due carceri o al fatto che molti detenuti erano ospitati in celle così piccole che potevano stare in piedi solo uno alla volta, ed il detenuto che stava sul piano superiore del letto a castello non aveva spazio nemmeno per sedersi.

I giudici della Corte, presentando gli stessi fatti che avrebbero poi portato alla sentenza *Brown*, chiamavano lo stato a farsi carico delle condizioni disumane dovute al sovraffollamento e alla mancanza di adeguata assistenza sanitaria.

La Corte ha anche espresso forte preoccupazione circa la logica complessiva alla base delle citate strategie di rigoroso isolamento preventivo a carico di numerosi presunti membri di gang, e ha ordinato allo Stato di svolgere delle udienze in cui i detenuti delle sezioni di massima sicurezza potessero contestare le ragioni del loro isolamento, una preoccupazione che permane tutt'oggi con riferimento alle carceri di massima sicurezza dello stato<sup>18</sup>.

Inoltre, alla ostilità quasi personale del giudice distrettuale Stanley Weigel verso la burocrazia carceraria dello Stato, si aggiunse il fatto che questi nominò il proprio assistente, un giovane avvocato senza alcuna esperienza di diritto penitenziario, come *special master* della Corte, un ruolo importante nella procedura penale americana, che consente che i poteri discrezionali della Corte vengano esercitati da un agente della Corte stessa, incluso il potere di disporre di finanze statali, su ordine del tribunale, per porre rimedio alle terribili condizioni materiali delle carceri della California.

Per qualche tempo verso la metà degli anni Ottanta, la Corte ed il suo *special master* funzionarono come una leadership parallela del sistema penitenziario californiano. A seguito però del trasferimento della maggior parte dei detenuti di alta sicurezza che erano parte nel caso *Toussaint* verso nuove prigioni costruite durante la stagione del boom dell'edilizia carceraria, il caso si sgonfiò completamente, chiudendosi infine nel 1991. Questo caso fotografa diversi aspetti di quella che nel frattempo è stata definita la "incivile" cultura penale della California, aspetti che qui è possibile solo elencare<sup>19</sup>.

La popolazione detenuta era già cresciuta costantemente per quasi un decennio, ma con un tasso di incarcerazione di 162 detenuti per centomila abitanti adulti, eravamo ancora a meno della metà del picco che la California avrebbe in seguito raggiunto. I detenuti di massima sicurezza però vivevano in condizioni di sovraffollamento che anticipavano i problemi cronici di carenza di posti che, nonostante il boom dell'edilizia carceraria, si sarebbero presto proposti in tutte le altre carceri. A San Quentin circa 3.800 persone in regime di massima sicurezza erano detenute in 2.712 celle.

Nonostante la riabilitazione restasse la giustificazione ufficiale per la detenzione, e nonostante il fatto saliente che la maggior parte di questi detenuti avrebbero dovuto mostrare progressi nella propria riabilitazione per accedere alla libertà vigilata (dopo il 1976 la normativa sarebbe cambiata per i novi condannati), questi stessi detenuti erano soggetti ad un regime di isolamento pressoché totale, senza accesso a programmi trattamentali, lavoro o formazione. In un certo senso, erano detenuti in una accezione nuova della penologia Californiana, una accezione che aveva messo tutta la sua enfasi sulla pericolosità e sulla incapacitazione.

Nonostante condizioni di detenzione giudicate scioccanti dai giudici federali, i funzionari della California mantenevano un atteggiamento di totale resistenza alla causa legale in corso. In un inusuale passaggio del suo “accertamento dei fatti” dal titolo “il rispetto delle ordinanze del tribunale”, il giudice Weigel ha registrato la sua frustrazione di fronte ad “ordinanze che venivano ignorate o adempiute a seguito di ritardi eccessivi”. Nello stesso passaggio la Corte ha espresso l’opinione che i direttori, i più alti funzionari amministrativi degli istituti, “nonostante le buone intenzioni, spesso si rivelavano all’oscuro di quanto accadeva nelle sezioni di isolamento”<sup>20</sup>.

Una volta esauriti tutti gli strumenti di impugnazione lo stato, anziché eseguire le ordinanze, ha continuato la sua resistenza in una nuova forma, rendendo la decisione *Toussaint* di fatto irrilevante attraverso una campagna di edilizia penitenziaria che ha creato nuove unità detentive di massima sicurezza in numero tale da poter chiudere quelle che erano oggetto dell’ordine della Corte. Le nuove prigioni, tra cui un due enormi strutture di massima sicurezza, erano progettate per implementare lo stesso modello di controllo, ma con infrastrutture più moderne, in grado di soddisfare (ma mai di superare) gli standard minimi imposti dalla decisione *Toussaint*, e da altre simili, in applicazione dell’Ottavo emendamento<sup>21</sup>. Il ruolo della Corte non è stato l’unica motivazione per la costruzione delle nuove carceri, ma la battaglia legale contro i sostenitori dei diritti dei detenuti, ed un atteggiamento sempre più ostile verso i tribunali federali, hanno chiaramente influenzato la tempistica e l’impostazione delle nuove costruzioni.

Un chiaro esempio di questa influenza sulla detenzione in California è stata la costruzione del gigantesco carcere di massima sicurezza di Pelican Bay (e la parallela conversione di un altro grande carcere recente in carcere di massima sicurezza). Con l’apertura di questi enormi carceri fortemente contenitivi la California è stata in grado di trasferire tutti i detenuti coinvolti nel caso *Toussaint* in nuove carceri, chiudendo di fatto il caso. Le nuove carceri erano state progettate per conformarsi alla decisione *Toussaint* e ad altre simili, al tempo stesso attuando un modello di detenzione ancora più rigido di quella chiusura totale che a San Quentin e Folsom era stata solo sperimentata.

Con le nuove carceri, presumibilmente, le condizioni malsane e ripugnanti per la sensibilità contemporanea presentate alle corti con il caso *Toussaint*, come ad esempio l’odore costante e talvolta la presenza di materia fecale umana, erano state superate da una costruzione e da una idraulica moderne. Ma in definitiva, nei suoi elementi essenziali, la California, attraverso il suo enorme investimento in carceri di massima sicurezza, abbracciava un modello di “incapacitazione totale” nel quale i detenuti sono presunti portatori di un elevato ed immutabile ri-

schio di violenza che solo l'isolamento fisico può contrastare<sup>22</sup>. Le carceri della California dalla Seconda Guerra Mondiale erano state oggetto di molteplici influenze tra cui il governo federale, la ricerca scientifica, la legislazione progressista, tutte forze orientate ad una visione più umana e ottimista dei detenuti. Ma dall'entrata in vigore della legge del *Determinate Sentence* le politiche penitenziarie dello Stato sono sempre più un prodotto della burocrazia penitenziaria stessa, con poco spazio per altro. Nell'era della carcerazione di massa, pienamente dispiegata alla fine del caso *Toussaint*, gli appelli alle corti erano diventati il principale contraltare normativo al trattamento degradante dei detenuti.

L'esito di questo ricorso alle norme costituzionali come unico limite alla repressione dei detenuti si è visto un decennio più tardi, quando un altro giudice della stessa Corte federale ha ritenuto il nuovo carcere di massima sicurezza di Pelican Bay una "punizione crudele ed inusuale", in violazione dell'Ottavo emendamento. La sentenza *Madrid v/ Gomez*<sup>23</sup> del 1995 non ha affermato che di per sé la detenzione in carceri di massima sicurezza, con la pressoché costante chiusura in cella (anche se in una cella più moderna rispetto a quelle di San Quentin e Folsom), fosse necessariamente una punizione "crudele ed inusuale", ma l'articolata relazione del giudice distrettuale Thelton Henderson ha descritto condizioni di detenzione orribili e ha ordinato cambiamenti radicali nella gestione di quel regime detentivo. La Corte ha affermato perentoriamente che mantenere persone con seri disturbi psichiatrici in condizioni di isolamento come quelle delle carceri di massima sicurezza fosse una "punizione crudele ed inusuale" a causa del suo evidente effetto negativo sulla salute mentale.

Dieci anni dopo il caso *Toussaint*, con la popolazione detenuta della California in continua crescita, *Madrid v/ Gomez* era il significativo bilancio di un sistema detentivo guidato ormai solo dall'obiettivo di una totale incapacitazione e dei vincoli dell'Ottavo emendamento. Per brevità mi limito ad evidenziare come le questioni emerse dal caso *Toussaint* ritornano in quello *Madrid*.

Nel caso *Toussaint* grande allarme avevano destato le condizioni disumane determinate dal segregare i detenuti, spesso in coppia, nei confini arcaici di celle ottocentesche<sup>23</sup>. Il carcere ultramoderno di Pelican Bay non aveva problemi di impianto idraulico o di riscaldamento, ma il tema della disumanità tornava ora nella forma di un "prelievo dalla cella" in cui i detenuti ritenuti non collaborativi venivano rimossi dalle loro celle da squadre di agenti con pistole elettriche ed altre armi, e a seguire legati o chiusi nudi in gabbie, ed esposti al clima della California del nord.

Come nel caso *Toussaint*, la mancanza di cure mediche era considerata una grave violazione costituzionale.

Qui, tuttavia, questo avveniva in nuove carceri progettate con ossessiva attenzione alla minaccia di violenze da parte dei detenuti, e con quella che le corti avrebbero definito una “deliberata indifferenza” alla salute, fisica e mentale, dei detenuti. Il giudice Henderson descrisse queste pratiche come prova di “una volontà insensibile e dannoso di infliggere punizioni ed umiliazioni gratuite ed altri trattamenti assimilabili alla tortura”<sup>25</sup>.

La decisione *Toussaint* aveva manifestato grande preoccupazione per la mancanza di garanzie procedurali per i detenuti sottoposti al rischio di prolungato, e potenzialmente indeterminato, isolamento, per poter contestare i motivi a giustificazione di tale regime.

Per i detenuti di Pelican Bay, la maggior parte di loro isolati solo sulla base della loro identificazione come appartenenti ad una gang, erano previste garanzie ancora minori. In entrambi i casi i tribunali in gran parte rinviarono al giudizio della amministrazione statale per quanto riguarda la pericolosità di ciascun detenuto, pur esprimendo al tempo stesso una forte preoccupazione per le misure utilizzate dallo Stato per controllare tale presunta pericolosità. In entrambi i casi le corti hanno mantenuto questo rinvio alle amministrazioni, pur percependo che la sistematica resistenza all’applicazione delle decisioni dei giudici, già notata nel caso *Toussaint*, continuava nel caso *Madrid*, per il quale il giudice Henderson lamentava un

(...) “codice del silenzio” a Pelican Bay. Come l’evidenza mostra chiaramente, questo codice non scritto, ma ben noto, è stato pensato per incoraggiare i dipendenti del carcere a rimanere in silenzio davanti al comportamento scorretto dei colleghi, in particolare nei casi di presunto eccessivo ricorso alla forza. Coloro che violano questo codice rischiano ritorsioni e molestie<sup>25</sup>.

Il regime detentivo denunciato nel caso *Toussaint* era di fatto improvvisato e potenzialmente temporaneo.

A Pelican Bay si trattava invece di un approccio pianificato ed istituzionalizzato, coerente con un orientamento generale verso l’incapacitazione. L’ordine di dimensioni con cui la California ha proceduto a costruire carceri di massima sicurezza riflette una chiara consapevolezza da parte dell’amministrazione penitenziaria del fatto che la gestione della crescente popolazione detenuta, senza libertà vigilata o altri benefici, avrebbe comportato una minaccia permanente da parte delle gang.

Nel 1995 la popolazione detenuta della California era quadruplicata rispetto a quando il caso *Toussaint* aveva preso avvio.

### **La strada verso *Brown v/ Plata***

Lo stesso anno in cui il caso *Madrid v/ Gomez* arrivava ad una decisione finale un altro tribunale federale, questa volta nel distretto centrale della California, decideva la prima di una serie di controversie che sarebbero culminate con il caso *Brown v/ Plata* e l'ingiunzione che ha per il momento messo la parola fine all'incarcerazione di massa in California. Il caso *Coleman v/ Wilson*<sup>27</sup> differiva immediatamente in un aspetto fondamentale dai casi *Toussaint v/ McCarthy* e *Madrid v/ Gomez*. Mentre questi facevano riferimento a sezioni di alta sicurezza, il caso *Coleman* era relativo ad un gruppo di detenuti con gravi disturbi psichiatrici distribuiti in tutto il sistema carcerario della California (anche se molti di loro erano stati concentrati nelle unità di massima sicurezza, segno della difficoltà del sistema di farsi carico dell'umanità dei detenuti).

Il caso *Coleman*, come i precedenti, ha dato vita ad una intensa battaglia legale e, come per nei precedenti, la Corte ha rilevato significative violazioni dell'Ottavo emendamento che imponevano profonde riforme. La Corte ha ritenuto che la California non avesse infrastrutture adeguate per identificare i detenuti con patologie mentali, per fornire loro diagnosi adeguate, per prescrivere terapie e verificare che queste fossero somministrate, per monitorare le condizioni di quei detenuti la cui salute mentale fosse a rischio, e in ultima analisi per prevenire i suicidi.

Nel 1994 la Corte Suprema ha rafforzato la tutela dei funzionari della amministrazione penitenziaria imputati esigendo che, perché potessero essere condannati per la violazione dei diritti dei detenuti, questi dovevano dimostrare che gli imputati erano effettivamente a conoscenza delle condizioni oggettivamente "crudeli ed inusuali" denunciate.

Sia nel caso *Madrid* che in quello *Coleman* le corti hanno ritenuto che gli imputati fossero a conoscenza delle gravi condizioni di salute dei detenuti, e che fossero deliberatamente indifferenti a rispondere ai loro bisogni. Nel caso *Coleman* la Corte distrettuale ha ordinato allo stato di assumere altri specialisti e di creare protocolli di screening e di presa in carico dei detenuti con patologie psichiatriche.

A seguito di questo *screening* per la prima volta in California diventava quantificabile la portata del problema della salute mentale nelle carceri di stato<sup>28</sup>. Al momento della decisione del 1995 la Corte stimava che fossero tra 13.000 e 18.000 i detenuti in California in condizioni di salute tali da richiedere un intervento terapeutico per prevenire degenerazioni e patologie più serie. Altri 4.000 probabilmente erano nelle stesse condizioni, ma non erano ancora stati censiti<sup>29</sup>.

Come già nei casi *Toussaint* e *Madrid*, anche il giudice Lawrence Karlton nominò per il nel caso *Coleman* uno *special master* per assistere le parti nell'at-

tuazione delle misure correttive e monitorarne il rispetto. Nel 2002 la seconda parte del ingiunzione del caso *Brown v/ Plata* prese forma nel caso *Plata v/ Davis*<sup>30</sup>, una azione collettiva simile al caso *Coleman*, ma incentrata sulla mancanza di cure mediche per i detenuti affetti da malattie importanti e da ferite. Il caso è stato incardinato nel distretto settentrionale della California ed assegnato al giudice Henderson, che aveva già deciso il caso *Madrid v/ Gomez*. Questa volta lo Stato ha offerto la propria collaborazione, ammettendo la mancanza nelle proprie carceri di personale ed infrastrutture adeguate per prevenire sofferenze e disagi tali da comportare la violazione dell'Ottavo emendamento, ed ha accettato di adottare contromisure adeguate entro tre anni.

Nel 2005 il giudice Henderson, secondo cui lo Stato non era ancora riuscito a fare progressi adeguati, ha commissariato l'intero sistema sanitario penitenziario, esprimendo nel frattempo preoccupazione per la cultura di indifferenza verso le condizioni dei detenuti nelle carceri della California<sup>31</sup>. Il commissario nominato dal giudice Henderson aveva ancor più potere degli *special master* nominati in altri casi, come ad esempio *Toussaint*.

La tappa finale di questo percorso è arrivata nel 2009, quando i legali dei detenuti tornano in tribunale per chiedere un tetto alla popolazione detenuta della California. Per gran parte del decennio precedente il sistema carcerario della California aveva operato in uno stato di sovraffollamento cronico, con tassi di affollamento pari a 2-3 volte la capacità ricettiva (capacità ricettiva peraltro calcolata in un contesto dominato dall'idea che unico scopo del carcere fosse la neutralizzazione dei detenuti e il loro stoccaggio in strutture sicure). Gli avvocati ricorrenti sia nel caso *Coleman* che nel caso *Plata* hanno sostenuto che anni di ingiunzioni delle corti avevano fin ad allora fallito nel porre rimedio a questa situazione, e che l'unica soluzione efficace sarebbe stato una effettiva riduzione sovraffollamento, e dunque una riduzione della popolazione detenuta della California.

L'effetto combinato dei casi *Coleman* e *Plata* è di gran lunga il più grande e sistematico intervento giurisdizionale sulle carceri statali nella storia della California, ed il primo caso di numero chiuso imposto ad un intero sistema penitenziario dalla adozione del *Prison Litigation Reform Act* del 1996 (PLRA), che ha contribuito alla conclusione della stagione delle cause legali sulle condizioni di detenzione<sup>32</sup>. In base a quanto previsto dal PLRA, una Corte speciale composta da tre giudici avrebbe dovuto accertare che il sovraffollamento carcerario fosse la causa delle condizioni di detenzione contrarie alla costituzione, che la rimozione del sovraffollamento fosse necessaria per porre rimedio a quelle condizioni, e che nessun'altra soluzione avrebbe potuto provi rimedio se non una ingiunzione di

ridurre la popolazione detenuta. Inoltre, anche se questo rimedio si fosse rivelato necessario, la Corte avrebbe dovuto considerare l'impatto sulla sicurezza pubblica della scarcerazione di ciascun detenuto.

Il processo e l'ordinanza della Corte speciale (di cui facevano parte il giudice Henderson del caso *Plata* e il Giudice Karlton del caso *Coleman*) hanno di fatto messo la carcerazione di massa sotto processo ed hanno aperto un nuovo capitolo nella storia della riforma delle carceri per via giudiziaria. Il parere e l'ingiunzione finale dell'agosto 2009 sono una rassegna da manuale delle conseguenze della incarcerazione di massa, che riassumono un crescente corpo di conoscenze (in gran parte formatosi durante il processo stesso) su come ridurre le popolazioni detenute senza che aumenti la criminalità, e impongono allo Stato di fare il primo passo in decenni per diminuire il suo ricorso spasmodico alle prigioni di Stato<sup>33</sup>. La decisione ha segnato il ritorno di un tema che ha a lungo giocato un ruolo importante nel sostenere l'umanizzazione delle carceri: la preoccupazione che il carcere diventi una minaccia alla salute della società<sup>34</sup>. Ritenendo che le politiche di ricorso al carcere per i reati meno gravi e per le violazioni della libertà vigilata fossero il motivo per cui lo stato non riusciva a garantire livelli di tutela della salute in carcere conformi alla costituzione, la Corte ha emesso la più grande ingiunzione di riduzione della popolazione detenuta della storia, ordinando che la California riducesse il sovraffollamento delle carceri fino al 137 per cento della capienza prevista, un obiettivo per essere raggiunto implicava una riduzione della popolazione detenuta di circa quarantamila unità.

Il caso *Coleman v/ Plata*, che va dal 1995 fino a quando la Corte Suprema ha confermato il numero chiuso nel 2011, segna l'inizio del declino, e forse la fine, della incarcerazione di massa in California, proprio come il processo *Toussaint v/ McCarthy*, che aveva avuto inizio nel 1976 ed era andato avanti fino al 1991, ne aveva segnato l'inizio. Il confronto evidenzia una serie di caratteristiche meno note ed inquietanti della burocrazia e della cultura penitenziarie della California, e lascia avvolta nell'incertezza la prospettiva di una riforma di matrice giudiziaria della politica, della filosofia e delle prassi penali californiane.

Il regime chiuso di incapacitazione totale, concepito nelle nuove unità di alta sicurezza, e formalizzato nelle nuove carceri di massima sicurezza come Pelican Bay, si è propagata come una metastasi fino a diventare un regime generalizzato. I programmi educativi e riabilitativi, negati ai detenuti nelle carceri di massima sicurezza, diventavano meno frequenti anche nelle altre carceri, mentre la crescita del numero dei detenuti esauriva le risorse disponibili e l'estremo sovraffollamento alla fine divorava tutto lo spazio disponibile anche nelle carceri che ospitavano detenuti meno pericolosi.

Tra le sezioni peggiori c'erano così i "centri di primo ingresso", che operarono al 300 per cento della propria capacità ricettiva per gran parte dell'ultimo decennio prima dell'ingiunzione *Plata*. Si trattava di strutture dove i detenuti appena arrestati, molti per violazioni della libertà vigilata o per aver commesso reati minori, spesso languivano per l'intera durata della loro condanna prima di tornare liberi. È così un regime, che si legittimava con la finalità di controllare i detenuti più pericolosi del sistema, a poco a poco è venuto a condizionare le condizioni di vita anche di chi rappresentava un rischio assai minore.

Le condizioni di detenzione venute alla luce nel caso *Toussaint* e giudicate incompatibili con i contemporanei standard di decenza, tra l'altro per la mancanza di attenzione ai bisogni di salute, erano in gran parte il prodotto di carceri vecchie tornate di nuovo in uso a causa della crescita dei detenuti di alta sicurezza, per come identificati da parte dello Stato, crescita che anticipava l'esplosione generale dei numeri che sarebbe arrivata di lì a breve. Il contenzioso giudiziario iniziato con i casi *Madrid* e *Coleman* nel 1995 e proseguito con il caso *Plata* nel 2002, ha rivelato come durante gli anni Ottanta e Novanta fosse stato pianificato e realizzato un immenso sistema carcerario moderno, costruito senza tener conto del lo spazio, delle infrastrutture e del personale necessario per garantire assistenza medica e psichiatrica alla popolazione detenuta che si intendeva incarcerare in massa, persone di cui si sapeva che avrebbero registrato una incidenza notevole di gravi problemi di salute.

La California degli anni Settanta era considerata all'avanguardia per il livello di assistenza sanitaria ai detenuti, il personale medico era abbondante in un sistema penitenziario che ancora considerava il "modello medicale" come propria strategia operativa. Il modello della incarcerazione di massa affermatosi nel corso degli anni Ottanta ha in larga parte espulso la medicina dalla sua concezione del carcere e della sua gestione. Questo è ciò che ha portato i giudici dal caso *Madrid* in poi a parlare di "deliberata indifferenza" da parte dei funzionari nei confronti dei bisogni essenziali dei detenuti e, in maniera sempre più pressante, a chiedersi se la California riconoscesse o meno l'umanità dei detenuti.

Fatta eccezione, quanto meno da un punto di vista formale, per un breve periodo durante il caso *Plata* nel 2002, per la maggior parte del periodo che va dal 1976 al 2011 lo stato della California ha cercato non solo di confutare nelle aule dei tribunali tutte le questioni sollevate dai detenuti, ma in entrambi i periodi ha adottato una allarmante strategia di aggressione passiva, in apparenza accettando l'autorità delle corti, in pratica ignorando le loro ingiunzioni e temporeggiando di fronte a qualunque ipotesi di riforma. Forse ancora più importante, nel corso del caso *Toussaint*, coinciso con un momento di grave crisi dell'amministrazione

penitenziaria californiana, questa ha ridefinita la propria coscienza giuridica, adottando una cultura che vede nei diritti costituzionali il livello massimo di tutela da riconoscere ai detenuti, e non una soglia minima inviolabile.

I detenuti, i loro avvocati, ed anche i giudici sono stati visti non solo come avversari dello stato, ma della società tutta.

Per tutta la prima fase di questa vicenda i giudici delle corti federali distrettuali hanno espresso ammirazione e rispetto per il difficile compito, spettante allo Stato, di gestire detenuti che le corti presumevano essere estremamente pericolosi. Sebbene i giudici dei casi *Toussaint* e *Madrid v/ Gomez* avessero espresso un certo scetticismo di fronte alla logica con cui lo stato individuava i detenuti da isolare totalmente, di lasciavano la questione alle scelte dello Stato in tema di incapacitazione. Durante la seconda fase, che aveva al centro la popolazione detenuta comune e detenuti malati, le corti furono più inclini a mettere in discussione le scelte in materia di sicurezza dello stato ed in definitiva la stessa necessità di un ricorso alla carcerazione di massa.

## Conclusione

Uno sguardo alla parabola del contenzioso giudiziario e del fenomeno della incarcerazione di massa in California solleva inquietanti interrogativi circa la capacità dei tribunali di contrastare forme di trattamento degradante (o addirittura la tortura), quando queste siano motivate da politiche penali populiste. Il caso *Toussaint*, visto dalla prospettiva di quello *Brown v/ Plata*, evidenzia il rischio che le elites politiche e della amministrazione penitenziaria californiana, affezionate alle politiche securitarie, possano trasformare la fase del “riallineamento” in una nuova stagione della carcerazione di massa. I molti processi sulle condizioni detentive degli anni Settanta in California possono avere accelerato, certamente non rallentato, la crescita esplosiva delle carceri e dei detenuti in California. Ancora più grave, le burocrazie penitenziarie, mentre da un lato coltivavano la sensazione di essere costantemente minacciati dai detenuti violenti, dall'altra inquadravano il contenzioso come parte di quella guerra senza tregua con i detenuti, e progettavano carceri il più possibile dure ed incapacitanti, che fossero però minimamente compatibili con le decisioni prese nelle corti dai giudici.

Nelle differenze tra le due fasi del contenzioso (*Toussaint* negli anni Settanta e Ottanta, e *Coleman e Plata* negli anni Novanta e Duemila) ci sono però anche ragioni per un cauto ottimismo. Nonostante il processo tortuoso e tardivo di attuazione di quanto prescritto dalle corti nel caso *Plata v/ Coleman* replicasse la strategia di totale resistenza della California già attuata per il caso *Toussaint*, l'in-

giunzione relativa al numero chiuso in carcere, e la decisione della Corte Suprema di confermarla, riflettere una risposta giudiziaria a questa sfida nuova e senza precedenti. La Corte speciale ha riconosciuto come il problema non era legato a qualche particolare istituto, ma ad ricorso indiscriminato ed esclusivo della California alla detenzione per gestire di molti autori di reato, ed ha chiesto misure sistematiche per ridurre questa dipendenza dal carcere.

La Corte ha messo sotto processo le politiche di incapacitazione dello stato, e ha scoperto che non erano affatto convincenti. La Corte Suprema ha affermato questo nonostante i numerosi motivi tecnici con cui avrebbe potuto rovesciare il verdetto e dare alla California più tempo per affrontare il problema del sovrappollamento con soluzioni che le fossero più congeniali. La maggioranza risicata ma appassionata della Corte ha invece usato parole come tortura per le violazioni all'Ottavo emendamento perpetrate dalla California e ha sanzionato l'inadempimento del sistema politico ai propri obblighi costituzionali.

Il destino del nuovo "riallineamento" della California dipende dalla capacità delle corti di continuare ad esercitare pressione contro la ferma resistenza da parte dell'amministrazione del Governatore Jerry Brown, che si è lasciato andare ad argomentazioni retoriche che ricordano la stagione della resistenza al riconoscimento dei diritti dei detenuti durante la parabola della incarcerazione di massa. Molte contee, in particolare quelle che hanno inviato molti dei loro condannati per reati meno gravi nelle prigioni dello stato durante il periodo di crescita della popolazione detenuta in California, stanno già espandendo la capienza del proprio sistema penitenziario. Altre, tra cui alcuni tra le più popolose, stanno invece investendo su una espansione della libertà vigilata, dei trattamenti terapeutici per tossicodipendenti, dell'intervento per la salute mentale e di altri strumenti che i criminologi da tempo additano come strumenti di contrasto alla criminalità che non implicano il ricorso al carcere.

Se la tendenza generale dello stato sarà verso un minor ricorso alla carcerazione (a livello statale o delle contee) dipende da ciò che accadrà nei prossimi anni in termini di andamento della criminalità, costi della detenzione per le contee (che dovranno farsi carico di quelle stesse spese sanitarie che hanno fatto esplodere il bilancio del sistema penitenziario statale), e dal bilancio collettivo che si farà dell'esperienza estrema della carcerazione di massa in California. Molto dipende infine anche dal fatto che i giudici siano disposti a continuare a spingere la California a ridurre il numero dei detenuti in tempo<sup>35</sup>.

## Note

<sup>1</sup> Jonathan Simon, *Mass incarceration: from social policy to social problem*, *The Oxford Handbook of Sentencing and Corrections*, Ed. K. Reitz & J. Petersilia, New York, NY: Oxford University Press, 2012.

<sup>2</sup> Si veda David Garland, *Peculiar Institution: America's Death Penalty in an Age of Abolition* (Harvard 2011), Mona Lynch, *Sunbelt Justice: Arizona and the Transformation of American Punishment*, Stanford University Press, 2009.

<sup>3</sup> Sul tema si veda sopra Mona Lynch, *Sunbelt Justice*.

<sup>4</sup> Jonathan Simon, *Mass Incarceration on Trial: Dignity and the Future of Imprisonment* (in corso di pubblicazione, New Press, 2014), 19 (la fonte sono le statistiche pubblicate in Bureau of Justice Statistics, Persons under Custody of State or Federal Authorities (1980-2010) e in US Census Bureau reports 1980-2010).

<sup>5</sup> Negli Stati Uniti i procuratori sono in genere eletti dagli enti locali (comuni o contee) ed hanno grande discrezionalità nella scelta dei casi da portare in giudizio e per cui cercare di ottenere una pena detentiva (per i reati per cui la legge lo consente).

<sup>6</sup> Franklin Zimring, Sam Kamin and Gordon Hawkins (2001) *Punishment and Democracy: Three Strikes and You're Out in California* (Oxford University Press).

<sup>7</sup> *Plata v/ Schwarzenegger*, NO. C01-1351 TEH, *Findings of Fact and Conclusions of Law Re Appointment of a Receiver*, at 15 (United States District Court for the Northern District of California)

<sup>8</sup> *Brown v/ Plata*, 131 S.Ct. 1910, 1950, parere dissenziente di J. Scalia.

<sup>9</sup> L'Ottavo emendamento afferma che "Non si dovranno esigere cauzioni eccessivamente onerose, né imporre ammende altrettanto onerose, né infliggere pene crudeli e inconsuete". La norma è tutela beni giuridici simili a quelli protetti dall'articolo 5 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dall'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

<sup>10</sup> Lo stato ha iniziato a ridurre gli ingressi in carcere anche se il caso era ancora in appello davanti alla Corte Suprema.

<sup>11</sup> Tradizionalmente negli Stati Uniti, le piccole carceri locali (*jails*) sono strutture di detenzione utilizzate principalmente per ospitare detenuti in custodia cautelare, o punire i condannati per reati meno gravi, generalmente con pene fino ad un anno di reclusione (reclusione che può arrivare massimo a due anni per violazioni disciplinari), mentre le altre strutture (*prisons*) sono utilizzati esclusivamente per la detenzione di autori di più gravi, con pene di almeno un anno. Nel tentativo di rispondere all'ordine della Corte di ridurre il sovraffollamento nelle prigioni di stato, la legge di "riallineamento" della California prevede che una parte di quanti prima avrebbero scontato la propria pena nelle carceri per definitivi (*prisons*) la possano scontare invece nelle carceri per arrestati e per pene brevi (*jails*). Nel frattempo si attribuisce anche ai tribunali locali più discrezionalità nella scelta di sanzioni alternative alla detenzione. Di conseguenza più di 1.000 detenuti in California scontavano pene superiori a cinque anni nelle piccole locali (*jails*) in California a gennaio 2013. E dato che questi istituti non hanno le strutture ed i programmi delle carceri più grandi, c'è la reale preoccupazione che il semplice fatto di scontare la propria pena in questi luoghi possa di per sé essere una punizione "crudele ed inusuale".

<sup>12</sup> Heather Schoenfeld, *Mass Incarceration and the Paradox of Prison Conditions Litigation*, *Law & Society Review*, Vol. 34:631-668; Lynch, *supra*.

<sup>13</sup> Sulla amministrazione penitenziaria californiana, in particolare sui funzionari degli istituti ed i loro sindacati, si veda Joshua Page, *The Toughest Beat: Politics, Punishment and the Prison Officers Union in California* (2010).

<sup>14</sup> Si tenga presente che la maggior parte dei casi simili sono portati davanti ai tribunali federale in cui il mandato a vita dei giudici ed i grandi potersi di ingiunzione delle corti hanno generalmente reso più facile interventi di riforma. Il caso *Toussaint* è iniziato col nome *Wright v/ Enomoto* (N.D. Cal. 1976) 462 F. Supp. 397, aff'd, (1978) 434 U.S. 1052. Nella sua seconda fase si

chiamava *Toussaint v/ Rushen*, 553 F. Supp. 1365, rinviato dal caso *Wright v/ Rushen*, (9th Cir. 1981) 642 F.2d 1129. L'ingiunzione preliminare scaturita dal caso *Toussaint v/ Rushen* fu in parte accolta ed in parte rigettata dalla Corte di appello del nono circuito, 722 F. 2d 1490 (9th Cir. 1984). L'ingiunzione è stata definitivamente accolta in *Toussaint v/ McCarthy*, 597 F.Supp. 1388 (1984), in parte accolta ed in parte rigettata in *Toussaint v/ McCarthy*, 801 F.2d 1080 (9th Cir. (Cal.) Sep 30, 1986), rigettata in *Toussaint v/ McCarthy*, 481 U.S. 1069 (1987). Il caso è andato avanti per altri 10 anni. Da qui in poi farò riferimento all'intera vicenda col nome di caso *Toussaint*.

<sup>15</sup> I superstiti della rivolta hanno aperto una propria causa contro le loro condizioni di detenzione particolarmente inumane, che comprendevano frequente l'ammannimento, soprattutto mentre erano in corso i loro procedimenti penali. Si veda *Spain contro Procunier*, 600 F.2d 189, 196 (1979).

<sup>16</sup> Si veda Page, supra.

<sup>17</sup> Si veda Jonathan Simon, *Poor Discipline: Parole and the Social Control of the Underclass* (University of Chicago Press, 1993) per un resoconto di questa stagione e dei suoi effetti sul sistema della libertà vigilata, un tempo caratterizzato dai orientamenti progressisti.

<sup>18</sup> Una tempo eccezionale, l'uso di usare intere carceri, o sezioni di carceri, per l'isolamento prolungato tornò in voga negli Stati Uniti negli anni '80 e '90 nella forma di nuove carceri tecnologiche con nomi come "unità per la gestione della sicurezza", o di "unità per la gestione amministrativa", e genericamente chiamate "Supermax". Si veda Sharon Shalev, *Supermax: Controlling Risk through Solitary Confinement* (Willan 2009).

<sup>19</sup> Uso il termine "incivile" in due accezioni. Il teorico sociale Norbert Elias ha descritto il "processo di civilizzazione" come il processo in cui l'affermazione dello stato centrale nazionale va di pari passo con una riduzione della violenza e dell'arbitrio nell'esercizio delle autorità a tutti i livelli della società. Si veda Norbert Elias, *The Civilizing Process: The History of Manners* (1978). Alcuni criminologi hanno sostenuto che le tendenze penologiche attuali comprendono una combinazione di processi di civilizzazione e di incivilizzazione. John Pratt, *Emotive and Ostentatious Punishment: Its decline and resurgence in modern society* Punishment and Society, Vol. 2: 417-229. Anche le corti hanno usato il termine civilizzazione per descrivere "i crescenti standard di decenza" che l'Ottavo emendamento impone ai governi vietando le pene "crudeli ed inusuali". Si veda Rhodes contro Chapman, 452 U.S. 337 (1981).

<sup>20</sup> *Toussaint v/ McCarthy*, 597 F. Supp. 1388, 1408 (1984)

<sup>21</sup> Le ricerche del criminologo Keramet Reiter hanno dimostrato come il caso *Toussaint*, assieme ad altri, hanno influenzato le scelte dei dirigenti della amministrazione penitenziaria che avevano la responsabilità di spendere ingenti somme pubbliche per il grande piano di edilizia penitenziaria che prendeva in quel momento l'avvio. Keramet Reiter, *The Most Restrictive Alternative: The Origins, Functions, Control, and Ethical Implications of the Supermax Prison*, 1976 – 2010 (dissertation, UC Berkeley, JSP Program 2012).

<sup>22</sup> Si veda Jonathan Simon, *Total Incapacitation: The Penal Imaginary and the Rise of an Extreme Penal Rationale in California in the 1970s*, in Malsch, M. & Duker, M.J.A. *Incapacitation: trends and new perspectives*. (2012). Aldershot: Ashgate.

<sup>23</sup> 889 F.Supp. 1146 (N.D. Cal. 1995)

<sup>24</sup> La pratica della California, ieri come oggi, di tenere coppie di detenuti in assoluto isolamento non è derivata dal voler limitare gli effetti di isolamento stesso, ma per "garantirlo" ad ancora più persone.

<sup>25</sup> *Madrid v/ Gomez*, at 1172.

<sup>26</sup> *Madrid v/ Gomez*, supra.

<sup>27</sup> 912 F.Supp. 1282 (E.D. Cal. 1995) <http://rbgg.com/wp-content/uploads/Coleman-v-Wilson-912-F-Supp-1282-ED-Cal-1995.pdf>

<sup>28</sup> Molti procedimenti su diritti dei detenuti sono stati portati vanti come "class actions", un meccanismo previsto dalle norme federali in materia di procedura civile che permette a persone che denunciano comportamenti simili da parte della stessa controparte di riunire le loro richie-

ste in un'unica causa. Il presupposto è che denunce e circostanze siano simili al tal punto da consentire una efficace verifica delle denunce in un unico procedimento.

<sup>29</sup> *Coleman v/ Wilson*, at 1299

<sup>30</sup> (N.D. Cal. 2002, stipulated agreement) <http://www.clearinghouse.net/chDocs/public/PC-CA-0018-0005.pdf>

<sup>31</sup> Plata contro Schwarzenegger, Findings of Fact and Conclusions of Law Re Appointment of a Receiver, 27

<sup>32</sup> Il PLRA ha creato una serie di nuovi ostacoli procedurali per i detenuti che intendono contrastare le politiche carcerarie statali in tribunale, in particolar modo quando l'ingiunzione della Corte potrebbe imporre la liberazione di detenuti o il loro mancato ingresso. La legge è stata redatta dal Congresso proprio per proteggere le pratiche statali di incarcerazione di massa dal contenzioso sui diritti costituzionali. Si veda Lynch, supra.

<sup>33</sup> *Coleman v/ Schwarzenegger, Plata v/ Schwarzenegger*, Three-Judge Court, NO. CIV S-90-0520 LKK JFM P, Opinion and Order, August 4, 2009, 6

<sup>34</sup> Jonathan Simon, *The Return of the Medical Model: Disease and the Meaning of Imprisonment from John Howard to Brown v. Plata*, Harvard Civil Rights Civil Liberties Law Review, Vol.48:217-256.

<sup>35</sup> Mentre questo libro va in stampa la resistenza della California prosegue con il governatore Brown che chiede la rimozione del numero chiuso, dopo aver completato circa due terzi della riduzione della popolazione detenuta richiesta, impugnando la decisione della Corte che aveva rigettato questa richiesta nell'aprile 2013.

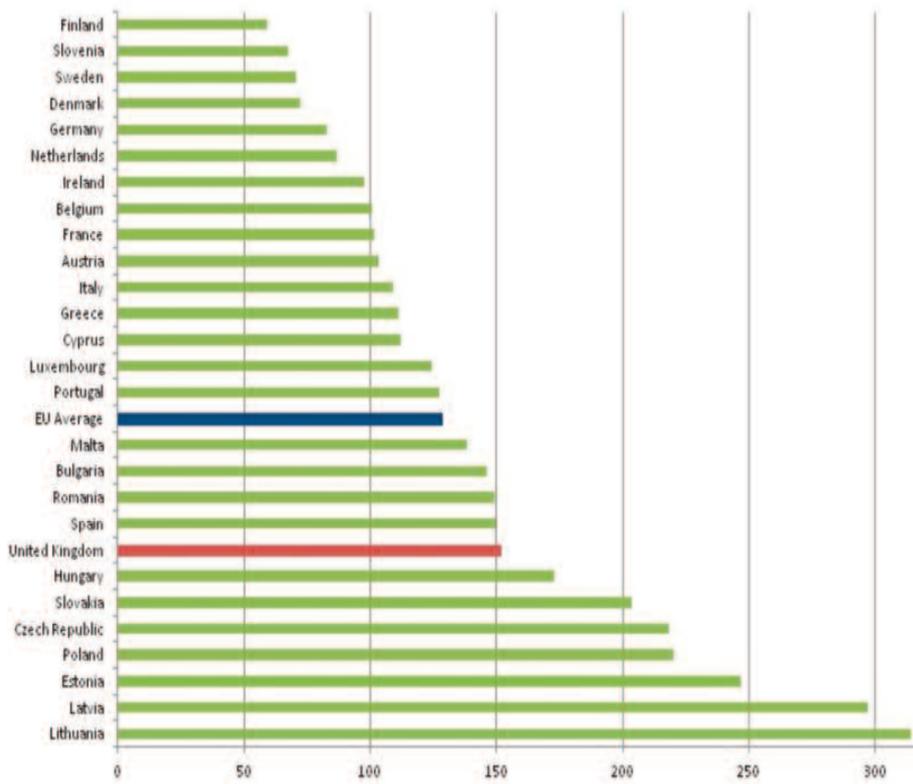
# Strategie per fermare la crescita della popolazione detenuta nel Regno Unito

*Richard Garside*

## La popolazione detenuta nel Regno Unito e nell'Unione Europea

Circa 650.000 persone sono detenute nelle carceri in tutta l'UE (Walmsley 2011). La popolazione totale dell'Unione è poco più di 500 milioni di abitanti. Questo significa che il tasso medio di detenzione tutta l'UE è di circa 128 detenuti per 100.000 abitanti. I paesi dell'UE, tuttavia, divergono notevolmente quanto al loro ricorso al carcere. Infatti, come mostra la figura sotto, la distribuzione della popolazione carceraria in Europa è profondamente diseguale.

Tassi di detenzione in Europa

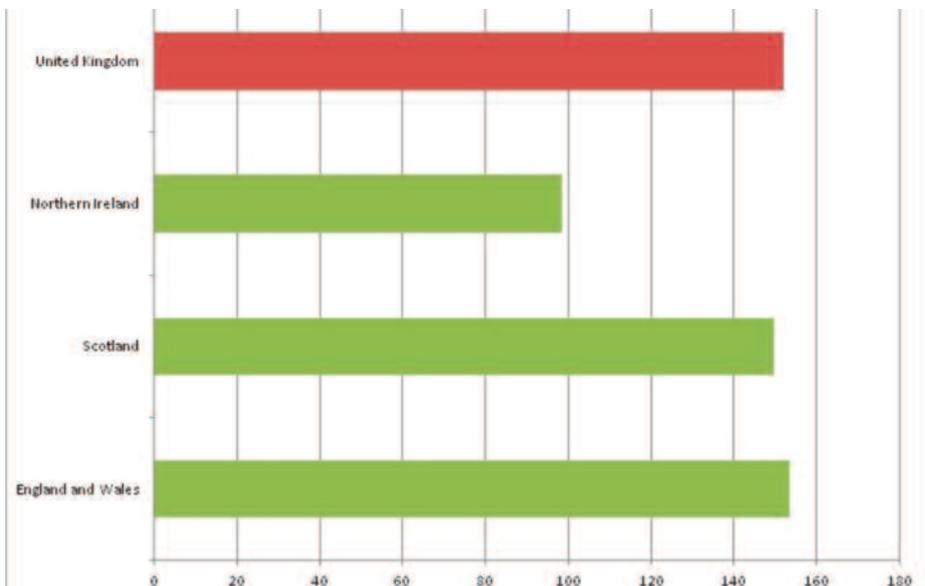


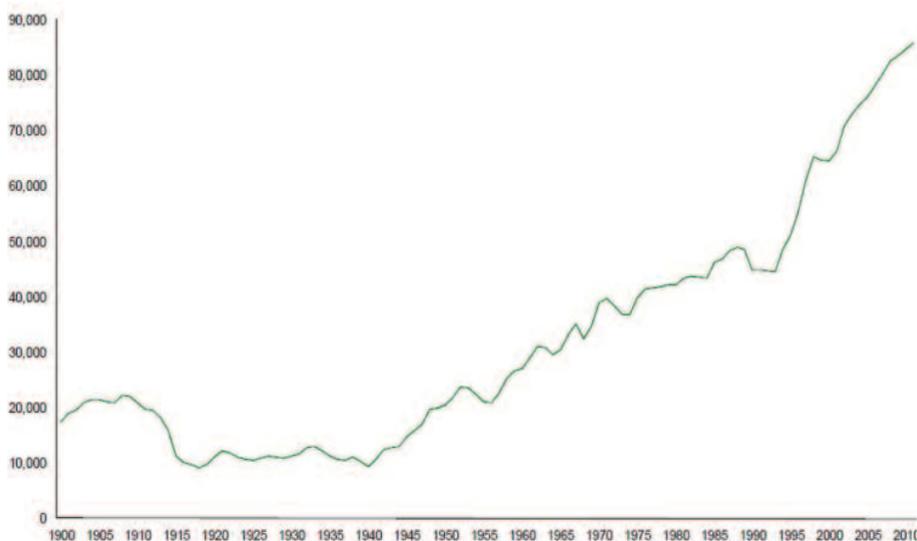
Dalla Finlandia, con un tasso di detenzione di 59 detenuti per 100.000 abitanti, alla Lituania, con un tasso di detenzione di 314 detenuti per 100.000 abitanti, il paesaggio cambia notevolmente spostandosi attraverso l'Europa. In generale, i paesi scandinavi e del nord europeo – Finlandia, Svezia, Danimarca, Germania, Paesi Bassi – hanno tassi di detenzione relativamente bassi. I paesi dell'ex blocco orientale – Lituania, Lettonia, Estonia, Polonia, Ungheria – hanno tassi relativamente alti. Esistono, però, importanti eccezioni. La Slovenia ad esempio ha il secondo più basso tasso di detenzione mentre il Regno Unito – in rosso sul grafico – con più di 150 detenuti per 100.000 abitanti, ha uno dei tassi più alti in tutta l'Unione europea, e prima dell'allargamento dell'UE nel 2004 è sempre stato in cima a questa peculiare classifica.

Ma quali sono le altre caratteristiche specifiche delle carceri del Regno Unito? La prima cosa da notare è che, in relazione al sistema carcerario, il Regno Unito è articolato in tre giurisdizioni. La più grande, che comprende Inghilterra e Galles, ha in carico circa il 90 per cento della popolazione detenuta totale. Il resto dei detenuti è a carico delle altre due giurisdizioni, Scozia ed Irlanda del Nord. Come illustra la figura seguente, c'è una significativa differenza nel ricorso al carcere anche tra le tre giurisdizioni britanniche.

Anche da un punto di vista storico i tassi di detenzione hanno seguito tendenze diseguali nel Regno Unito.

Tassi di detenzione nel Regno Unito e nelle tre giurisdizioni britanniche

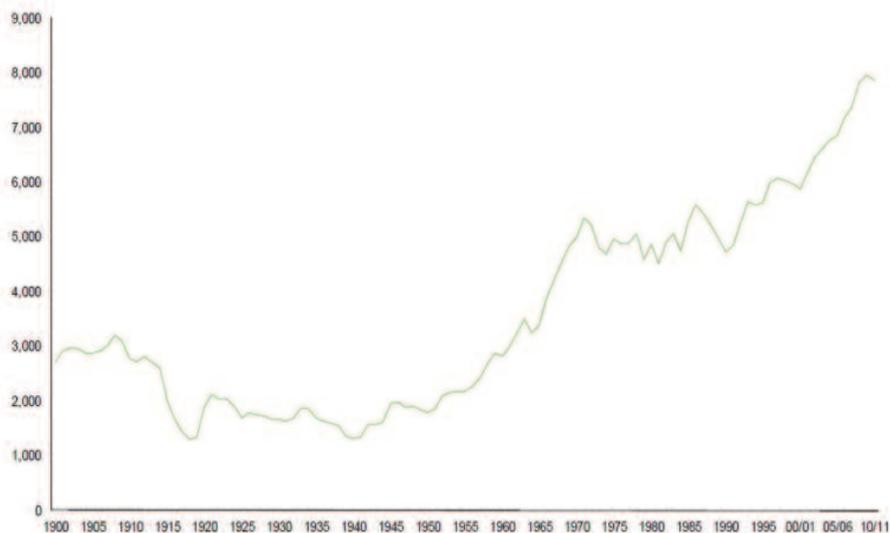




Andamento del numero dei detenuti in Inghilterra e Galles tra il 1900 e il 2010 (Berman 2012)

La tendenza per la Scozia nello stesso periodo, descritta nel grafico sotto, è sostanzialmente simile.

Andamento del numero dei detenuti in Scozia tra il 1900 e il 2010 (Berman 2012)



In entrambe le giurisdizioni i numeri in carcere sono calati tra il 1900 ed il 1920, quasi certamente per effetto della prima guerra mondiale. La popolazione detenuta è poi rimasta piuttosto stabile nel corso degli anni venti, trenta e quaranta, dopo di che i numeri iniziano a crescere. In modo graduale, ancorché sostenuto, tra il 1945 ed il 1990 circa, ed in seguito in maniera più spedita.

Ci sono molte possibili spiegazioni per queste tendenze. Il calo nei primi due decenni del XX secolo è quasi certamente legato alla Prima guerra mondiale. I giovani che altrimenti sarebbero potuti finire in carcere sono stati mandati a morire nelle trincee della Grande guerra. L'aumento della popolazione detenuta tra la fine della Seconda guerra mondiale e primi anni novanta è interessante, non da ultimo perché mette in discussione un luogo comune su questo periodo: ovvero l'idea che la nascita dello Stato sociale e i bassi livelli di disoccupazione avessero dato vita ad una "età dell'oro" di benessere e armonia sociale.

Se si pensa alla detenzione, questo periodo non fu affatto un età dell'oro, se non forse per chi costruiva e gestiva il sistema delle carceri.

La forte crescita che si registra dai primi anni novanta fino ad oggi è in gran parte legata ai profondi cambiamenti sociali, ed agli sconvolgimenti radicali, derivanti dalla ristrutturazione dello Stato capitalista britannico, del suo mercato del lavoro e di quello abitativo, e da una serie di altri cambiamenti sociali sui quali torneremo in seguito.

La tendenza in Irlanda del Nord è molto diversa da quella di Inghilterra, Scozia e Galles. La popolazione detenuta è aumentata di cinque volte tra la fine degli anni sessanta ed il 1980. Dopo di che è precipitata altrettanto rapidamente, così che nel 2000 era di nuovo a livelli degli anni settanta. E dal 2000 in poi è tornata lentamente a crescere. Ma come si spiegano cambiamenti così repentini? Durante il periodo di più rapida crescita della popolazione detenuta l'Irlanda del Nord era nella morsa di quelli che sono stati eufemisticamente descritti come "i disordini" (*the troubles*).

Più correttamente si dovrebbe parlare di una verga guerra civile, in cui forze paramilitari che cercavano di porre fine alla presenza britannica in Irlanda del Nord si contrapponevano all'esercito britannico e ad altri gruppi paramilitari favorevoli a quella presenza. In queste circostanze il sistema carcerario ha giocato un ruolo fondamentale nel contenere e controllare questi gruppi paramilitari e i loro sostenitori. Dal momento della cessazione più o meno completa delle ostilità e dell'istituzione di un processo di pace, molte centinaia di persone sono state scarcerate.

Per riassumere un quadro complesso si può dire che, indipendentemente dalle affermazioni più scontate e superficiali sul carcere come istituzione per control-

lare e punire i “criminali”, in effetti le ragioni effettive dell’andamento della popolazione detenuta nel Regno Unito e, come si vedrà, anche a livello internazionale, risiedono in processi sociali, politici ed economici, anziché nei tassi di criminalità o nei meccanismi della giustizia.

### **Carcere, politica, economia**

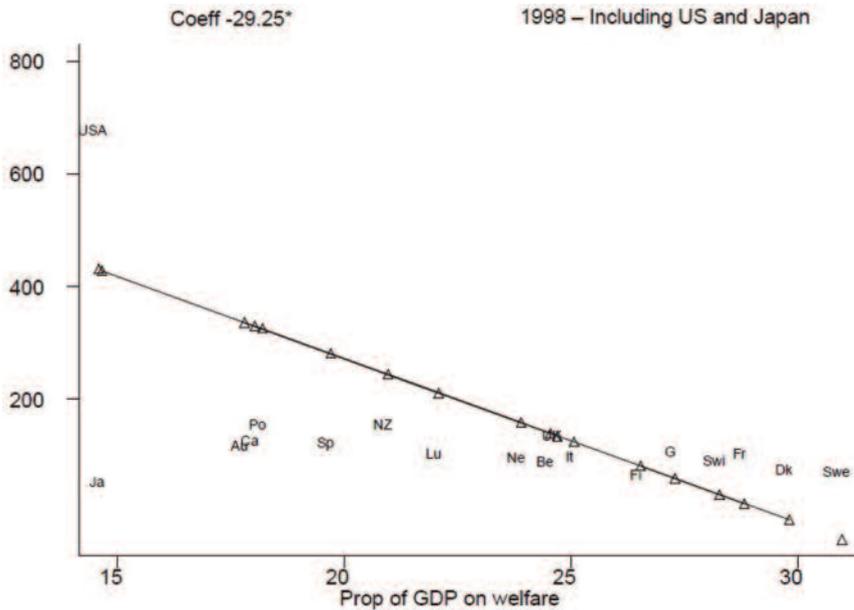
Una interessante studio recente che ha cercato di esplorare le dinamiche sociali, politiche ed economiche alla base della detenzione è la ricerca internazionale coordinata e curata da due criminologi inglesi: Michael Cavadino e James Dignan (2005). Lavorando con molti studiosi di diversi paesi, gli autori hanno sviluppato una classificazione dei paesi che metteva in relazione i loro tassi di detenzione con le loro condizioni economiche e politiche. Nella loro classificazione Cavadino e Dignan sono stati fortemente influenzati dal lavoro precedente del sociologo danese Gösta Esping-Andersen (1989).

Cavadino e Dignan hanno sostenuto che le società capitaliste orientate ad un modello neo-liberale di mercato, caratterizzate da una notevole disparità di reddito e da bassi livelli di protezione sociale, avevano tassi relativamente alti di detenzione. Esempi di questi paesi sono gli Stati Uniti, l’Inghilterra e il Galles o l’Australia.

Gli stati corporativi conservatori, definiti come organizzazioni economiche e sociali condizionate dallo status sociale, con livelli di protezione moderatamente generosi, e con disparità di reddito pronunciate ma non estreme, avevano tassi di detenzione medi. Esempi di tali paesi sono la Germania o la Francia.

I paesi socialdemocratici, come la Svezia o la Finlandia, caratterizzati da generosi livelli di protezione sociale e da disuguaglianze di reddito relativamente limitate, avevano tassi di detenzione relativamente bassi. Il Giappone fu inserito in una categoria diversa che chiamarono corporativista orientale. Diversamente dagli stati socialdemocratici, il Giappone ha avuto una politica sociale ed economica incentrata sul settore privato, un sistema sociale paternalistico, e differenze di reddito molto limitate. Ed ha altresì avuto tassi relativamente bassi di detenzione. Un approccio diverso, che guarda in particolare le correlazioni tra la percentuale del prodotto interno lordo (PIL) speso per la protezione sociale e il tasso di detenzione, è stato pubblicato nel 2006 (Downes e Hansen 2006). Un grafico tratto da questo studio è riprodotto qui di seguito.

Il grafico nella pagina seguente mostra una forte correlazione tra quanto un paese spende per la protezione sociale e i suoi tassi di detenzione. In alto a sinistra ci sono gli Stati Uniti, che tra i paesi studiati imprigionano di più e spendono meno in tema di protezione sociale. In basso a destra c’è la Svezia, che imprigiona meno e spende di più per il welfare.



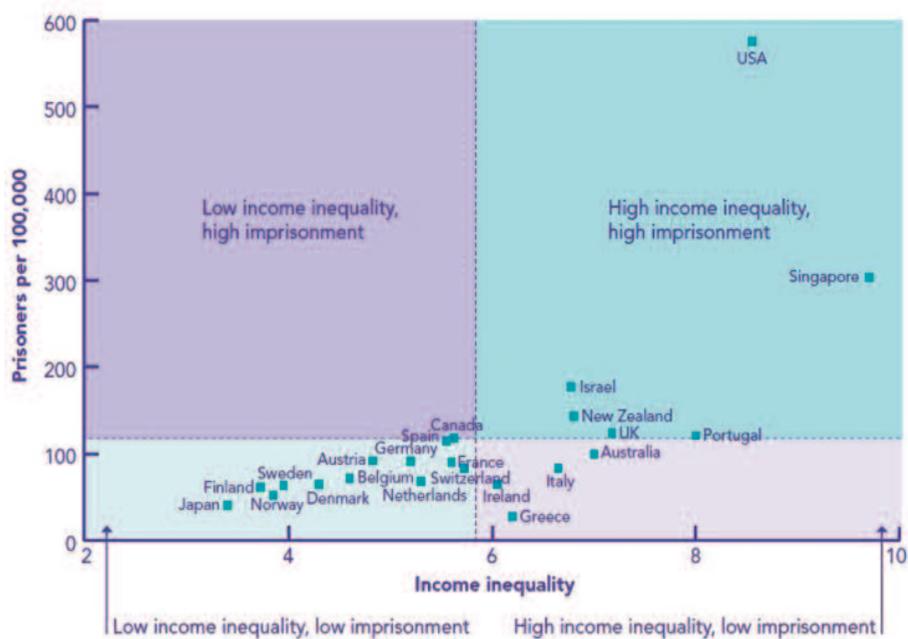
Correlazione tra spesa per la protezione sociale e tassi di detenzione (Downes e Hansen 2006)

Infine, c'è lo studio più recente di Richard Wilkinson e Kate Pickett, che ha esplorato la relazione tra disuguaglianza di reddito e tassi di reclusione. La figura qui sotto, tratta da un rapporto pubblicato dal *Centre for Crime and Justice Studies* (Mills e Roberts 2012), riassume i loro risultati.

La figura nella pagina a fianco mostra forti correlazioni tra la disuguaglianza di reddito e il tasso di detenzione. Singapore e gli Stati Uniti, paesi caratterizzati da grandi disparità di reddito, hanno alti tassi di detenzione. Paesi molto meno diseguali al loro interno come il Giappone, la Finlandia o la Norvegia hanno tassi di detenzione molto più bassi.

## Conclusioni

L'idea che il carcere, ed i suoi numeri, si spieghino interamente come reazione al crimine, si spiega col fatto che la detenzione rappresenta per la reazione antonomasia della giustizia penale a quei comportamenti sociali talmente dannosi da venire definiti come reati. Per questo, è comprensibile che molti tendano a vedere nei numeri della popolazione detenuta semplicemente il prodotto dei tassi di criminalità e del "lavoro" del sistema della giustizia penale. Intervenire sugli alti tassi di detenzione richiederebbe quindi una riduzione della criminalità, o la



Correlazione tra disuguaglianza di reddito e tasso di detenzione (Mills e Roberts 2012)

ricerca di sanzioni alternative nell'ambito del sistema di giustizia penale, ed in effetti sanzioni alternative o un calo della criminalità possono avere qualche effetto sui tassi di detenzione. Nel Regno Unito nel corso del 2012, per esempio, la popolazione carceraria è diminuita per la prima volta da tempo in parte a causa di cambiamenti nelle pene irrogate. Queste variazioni sono, tuttavia, generalmente modeste e non durano a lungo. Dall'inizio del 2013 la popolazione detenuta nel Regno Unito è di nuovo in aumento.

Una riduzione significativa e duratura della popolazione detenuta, nei paesi dell'Unione europea e non solo, richiederebbe che si affrontassero i problemi sociali strutturali sottostanti, relativi alle disuguaglianze di ricchezza e di potere, ai tassi di povertà e ai livelli di protezione sociale. La questione della carcerazione di massa, in altre parole, è una questione politica e sociale, non semplicemente una questione di giustizia criminale.

### Riferimenti

- Berman, G. (2012), *Prison population statistics*. Standard Note SN/SG/4334. London: House of Commons Library.
- Cavadino, M., and Dignan, J. (2005), *Penal Systems: A Comparative Approach*. London: Sage.

- Downes, D. and Hansen, K. (2006), *Welfare and punishment: The relationship between welfare spending and imprisonment*. Briefing 2. London: Crime and Society Foundation.
- Esping-Andersen, G. (1989), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. London: Policy Press.
- Mills, H. and Roberts, R. (2012), *Reducing the numbers in custody: look beyond criminal justice solutions*. London: Centre for Crime and Justice Studies.
- Walmsley, R. (2011), *World Prison Population List*. Ninth Edition. London: International Centre for Prison Studies.

## Il carcere in Spagna al tempo della crisi

---

*Iñaki Rivera Beiras, Monica Aranda Ocaña*

### **Il sistema penale nella transizione dalla dittatura alla democrazia**

#### *L'eredità ricevuta*

Dopo la morte del dittatore Francisco Franco nel 1975 erano chiare la necessità e l'urgenza di normalizzare i vari temi scottanti della vita pubblica spagnola. I cambiamenti politici in arrivo, la risoluzione dei problemi sollevati dalle "nazionalità federali" (*nacionalidades históricas*) dello Stato, l'improrogabile apertura spagnola verso l'estero (Carr 1988), il riconoscimento e la legalizzazione dei partiti politici e dei sindacati (Bergalli 1991), il rinnovamento, l'epurazione e la riorganizzazione degli apparati di polizia (Ballbé e Girò 1978, Dominguez Figueirido 1991, Lopez Garrido 1988, Munagorri 1987, Recasens Brunet 1989 e 1991), la costruzione di una magistratura democratica (Andrés Ibáñez 1989), l'amnistia per i detenuti politici e l'urgenza di realizzare una riforma penitenziaria (Buono Arús 1978, Draper Miralles 1984, García Valdés 1977, Lurra 1978, Marti 1977, Rivera Beiras 1993 e 1994), insieme a altre questioni qui non menzionate, configurano uno scenario che chiarifica, con precisione, la nuova forma-Stato concretizzata nel "*Pacto*" costituzionale.

Naturalmente non mancarono (non poteva essere altrimenti) fortissime resistenze a questo processo, opposte da quegli ambienti sociali, economici o militari che avevano nostalgia del passato. Basti soltanto ricordare, piccolo ma significativo esempio, gli eventi di Madrid nel 1977 (in cui diversi avvocati del lavoro furono assassinati da elementi di estrema destra), o il costante agitarsi di trame golpiste che, incoraggiate dai settori sociali e politici impegnati per la restaurazione del vecchio regime, hanno cercato di destabilizzare la più sincera volontà democratica di molti dei dirigenti della transizione politica. E, ovviamente, non si possono tacere gli eventi del 23 febbraio del 1981, in cui la legalità, e con essa la stessa forma-Stato sociale e democratico di diritto, vacillò come non era mai successo negli anni precedenti. Indubbiamente questa serie di eventi condizionò molte delle scelte che influenzarono la politica in generale, e quella criminale e penitenziaria in particolare, adottata all'inizio del percorso democratico.

*La riforma costituzionale. Principi per un sistema penale di uno Stato sociale e democratico di diritto*

La Costituzione spagnola, infatti, è stata promulgata nel 1978, adottando la forma dello stato sociale e democratico di diritto: il “costituzionalismo sociale”, sia pure in ritardo rispetto ad altri contesti, era arrivato anche in Spagna. La Costituzione aveva stabilito una serie di principi che avrebbero dovuto guidare la formazione e il funzionamento del sistema della giustizia penale del nuovo Stato. I principi di legalità e proporzionalità della pena, l’abolizione della pena di morte e della tortura, la finalità risocializzante attribuita alla pena privativa della libertà e la consacrazione di una vasta gamma di diritti fondamentali e garanzie processuali per tutti i cittadini sono alcuni esempi dell’incorporazione in Spagna dei più moderni principi di funzionamento di un sistema penale proprio di quella forma-Stato. Sulla scia di tali principi ispiratori, dall’inizio del 1978, si mise in moto il processo di riforma carceraria che culminò l’anno successivo con l’approvazione della *Ley Penitenciaria* voluta soprattutto dall’allora Direttore generale delle carceri, Carlos Garcia Valdes, e della quale si parlerà più avanti.

Nonostante le significative innovazioni incorporate nella Costituzione del 1978, le basi su cui poggiava il sistema penale spagnolo erano costituite da una legislazione ereditata dal passato. In effetti il diritto penale, sia sostanziale che processuale, era lo specchio di una politica criminale di orientamento pre-democratico e autoritario che richiedeva una profonda riforma che si adattasse ai tempi nuovi. Alcune misure adottate sembravano muoversi verso la trasformazione auspicata: la soppressione della Corte di Ordine Pubblico e l’iniziale riforma del processo penale portata avanti dal primo governo del PSOE (relativa alla detenzione preventiva), insieme ad altre, lasciavano ben sperare.

Tuttavia altre misure adottate in quello stesso periodo hanno mostrato come il percorso avviato – guidato da una cultura giuridica e da convinzioni inequivocabilmente democratiche – subisse pressioni che obbedivano ad altre logiche, né giuridiche né tanto meno democratiche. Il mantenimento di una giurisdizione come la *Audiencia Nacional*, che metteva in discussione il principio costituzionale del giudice naturale (v. Moreno Catena 1990) e sostanzialmente assumeva la competenza per giudicare comportamenti connessi a fenomeni di violenza politica, o la cosiddetta contro-riforma del processo penale, che tornò ad aumentare la durata massima della detenzione preventiva (cambio di rotta motivato da un’opinione pubblica spaventata ad opera della destra politica e delle sue agenzie, e ratificata dallo stesso ministro della Giustizia che aveva avviato la riforma); tutto questo, nel 1983, rappresenta solo alcuni degli esempi che mostrano l’indecisione e i tentennamenti del tempo.

Insieme a questo, l'assenza di una radicale riforma penale, la sopravvivenza per più di venti anni di quello che fu chiamato il Codice Penale della dittatura (che riuscirà ad essere abrogato solo nel 1995) rivelano inoltre come l'ordinamento penale (sostanziale e procedurale), nella sua fase di costruzione, sia rimasto quasi invariato e, di conseguenza, con gravi difficoltà di adattamento ai mandati costituzionali con cui si imponeva la nuova forma-Stato adottata in quegli anni cruciali.

### *La graduale penetrazione della "cultura dell'emergenza"*

Segnala Bergalli (1992) che durante gli anni di avvio del processo democratico una nuova razionalità si andava imponendo progressivamente in Spagna. La "ragione di Stato", come principio guida della produzione normativa penale, inizia a sostituire la "ragione giuridica". Questa scelta ebbe grande rilievo nel processo di creazione del diritto. Gli stati democratici citati da Bergalli ricorsero alla creazione di una legislazione dell'eccezione e all'instaurazione di una giurisdizione più o meno della stessa natura per contrastare dapprima la violenza terroristica, successivamente il traffico di droga, poi il fenomeno della criminalità organizzata, ancora dopo i reati contro la libertà sessuale, infine l'immigrazione.

Si va formando, in questo modo, una vera e propria "cultura dell'emergenza", che ha consentito l'interpretazione dei modi di convivenza attraverso un modello sperimentale finalizzato a mantenere l'ordine sociale e limitare il conflitto che, se genera consenso, tuttavia delegittima lo Stato di diritto e attacca le fondamenta delle "ragioni" elaborate dall'Illuminismo penale attraverso una cultura giuridica liberale che ha dato sostegno all'organizzazione sociale sorta con il capitalismo industriale (Bergalli op.cit: ibid). La Spagna non fu immune da questi processi, né tanto meno questi erano circoscritti alle sole politiche penali. In effetti, mentre questi processi erano in corso, la Spagna iniziava la transizione verso i paesi del cosiddetto "primo mondo", che erano immersi in una profonda crisi del proprio sistema di welfare. In questo senso, basta ricordare l'ingresso della Spagna nella Comunità europea o nella NATO, la sua adesione agli "accordi di Schengen" o le decisioni adottate dal cosiddetto "gruppo di Trevi". Tutto ciò ha portato anche la Spagna, durante questi ultimi anni, a dover elaborare un quadro legislativo che è caratterizzato dalla costruzione di quel "discorso (giuridico) dell'emergenza". Infatti la politica criminale si orientò verso la criminalizzazione (sia penale che amministrativa) di alcuni settori della società. Basti elencare alcuni esempi:

- l'emanazione di leggi anti-terrorismo che, tra l'altro, puniscono i "reati di opinione" e consentono la chiusura dei mezzi di informazione;
- l'approvazione di una normativa sugli stranieri che reprime duramente i flussi

- migratori provenienti da quelle aree geografiche che sono state, e sono, permanentemente depredate dai paesi del “centro” (si tratta di una legge di “emergenza” che consente, ad esempio, la detenzione, decisa direttamente da un’autorità amministrativa, di individui che non hanno commesso alcun reato);
- la sanzione/penalizzazione (amministrativa e penale) del consumo di sostanze dichiarate illegali, nel contesto di un tentativo di sottoporre al controllo di polizia gli spazi urbani (cfr. *Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*).

I profondi tagli alle politiche sociali, insieme alla natura regressiva che presupponeva la configurazione di quella “cultura dell’emergenza” nell’ambito delle politiche penali, dipingono un quadro cupo per quanto riguarda il welfare e il rispetto dei diritti fondamentali degli individui. L’uso sempre più frequente di strategie punitive per cercare di mitigare una situazione socio-economica profondamente critica contraddice i principi di quel razionalismo giuridico liberale che, circa due secoli fa, ha preteso di delineare un diritto penale sul principio del “minimo intervento”. Motivi di allarme sociale, necessità disciplinari, resistenze politiche, obblighi dello stato assunti in ambito sovranazionale e esigenze di politiche socio-economiche neoliberali sembrano, pertanto, essersi imposti ai dettami costituzionali che dovrebbero essere propri del nuovo stato. E tutto questo, come si può vedere, ha avuto ripercussioni sul processo di creazione delle regole del controllo penale della Spagna negli ultimi due decenni. Ma, come si vedrà più avanti, un quadro simile ha avuto anche ripercussioni nei processi di interpretazione e applicazione del diritto. Ricordiamo qui che non stiamo discutendo il presente ma piuttosto il divenire politico e politico-criminale della Spagna nel decennio del 1980. Tuttavia, mentre simili processi attraversavano la vita pubblica della Spagna, lo specifico universo carcerario produceva la propria deflagrazione, una implosione che rivelava l’asprezza di una situazione ereditata e alla quale è stata data, a nostro avviso, una soluzione fallimentare. Vediamo.

### *Il trionfo dell’opzione riformista nell’ambito penitenziario (1979)*

Bisogna ricordare in primo luogo che la stessa situazione si verificò all’interno della dialettica rappresentata dal binomio “riforma/rottura” che fu propria anche di altri settori della vita sociale, politica, economica e culturale degli anni della cosiddetta “transizione politica” verso la democrazia. Ed è chiaro che, all’interno di una simile dialettica, l’opzione riformista fu alla fine prevalente. Così, anzitutto, occorre oggi segnalare (come abbiamo fatto in altre occasioni), il fatto che quella riforma disattese la maggior parte delle rivendicazioni di coloro che subivano gli effetti di una situazione carceraria lacerante e retaggio del vecchio regime della

dittatura fascista-franchista. Questo richiede una spiegazione. Infatti la riforma carceraria spagnola, concretizzata con l'approvazione della *Ley organica general penitenciaria*, è stata una iniziativa che non ha tenuto conto delle rivendicazioni provenienti dal carcere e che allora trovò nel movimentismo sociale carcerario un'articolazione senza precedenti. Ci si riferisce alle rivendicazioni portate avanti da gruppi e associazioni (in carcere e fuori) che, di fronte alla discriminazione percepita dai prigionieri sociali (*los presos sociales*) per la scarcerazione dei prigionieri politici, hanno intrapreso campagne politiche e strategie di lotta diverse che meritano di essere presentate per una migliore comprensione della dialettica di quegli anni.

Le campagne per l'amnistia ai prigionieri politici hanno comportato, dopo la loro scarcerazione, forti rivendicazioni da parte dei prigionieri sociali, che hanno brandito la bandiera della lotta contro il carcere. Il movimento anti-carcerario passò quindi ai prigionieri sociali, dal momento che con l'amnistia ai detenuti politici, questi si sentirono ingiustamente discriminati per "non avere una seconda possibilità". Così nacque, alla fine del 1976, l'organizzazione che si battezzò "*Coordinadora de Presos en Lucha*" (COPEL), e sulla stessa linea, subito dopo, la "*Asociación para el Estudio de los Problemas de los Presos*" (AEPPE), la "*Asociación de Familiares y Amigos de los Presos y exPresos*" (AFAPE), e molte altre. L'amnistia totale per i prigionieri sociali fu sostenuta solo dalla Confederazione Nazionale dei Lavoratori (sindacato anarchico) e dalla sinistra rivoluzionaria. Dimostrazioni, occupazioni universitarie, appelli, editoriali, la nascita di numerosi gruppi solidali con le rivendicazioni dei detenuti sono solo alcuni esempi delle campagne a cui si è fatto riferimento (si veda Oriol Martí 1977).

La riforma voluta da Carlos García Valdés non tenne conto dei principi dottrinali elaborati dal Senato per ispirare la riforma. Infatti, una rassegna di alcune delle scelte legislative che sarebbero diventate la prima Legge Organica della nascente democrazia può confermare quanto detto sopra. Prima di procedere a questa analisi, occorre ricordare le parole dello stesso fautore della riforma.

Disse García Valdés:

"(...) non si può dimenticare che, in quel momento storico di transizione politica, esisteva una situazione di grave conflittualità nell'ambito delle istituzioni penitenziarie, motivata sostanzialmente dalla crescente consapevolezza dei detenuti in difesa dei loro diritti, così come dalla discriminazione per il conferimento dell'amnistia ai condannati per reati politici. L'indisciplina era diffusa, e questa situazione quotidianamente rimbalsava sui mezzi di comunicazione" (García Valdés 1989 : 253).

## Riforme, contro-riforme e successive emergenze

### *La presa di distanza dell'ideale rieducativo (1989)*

Tutto quanto fin qui brevemente descritto non è rimasto senza conseguenze per l'universo penitenziario. Abbiamo visto come la popolazione detenuta non ha cessato di crescere. Inoltre alcuni dati fanno riflettere sulla discussione attorno alle vicende carcerarie dei primi anni Ottanta. Dal punto di vista strettamente architettonico, due furono le opzioni che emersero:

- la comparsa delle prime “carceri di massima sicurezza”,
- la progettazione di strutture che sono state denominate “macrocarceri”.

Quanto alle prima opzione, è facile intuire come questo modello di detenzione, sin dalla sua struttura architettonica, mettesse in discussione la finalità rieducativa della pena. Per quanto riguarda per la seconda, avviata durante gli ultimi anni del governo socialista e successivamente proseguita durante il governo del partito popolare, è difficile capire, dal punto di vista del potenziamento della costruzione di piccole unità (o anche dell'approfondimento della strada delle carceri aperte), che la migliore opzione sia quella che privilegia le macro-unità da duemila detenuti.

Sotto il profilo dell'orientamento che stava prendendo la politica penitenziaria, vanno menzionati due aspetti che, credo, segnano il punto di maggiore inflessibilità rispetto alla durezza di quelle politiche. Alludo allo sviluppo dei primi “regimi speciali” per controllare in modo sofisticato e dettagliato determinati gruppi di detenuti, e all'inizio della pratica dei trasferimenti e della “dispersione geografica” di altri.

Nel primo caso, si tratta del *Fichero de Internos de Especial Seguimiento* (FIES), una banca dati informatica in cui, senza alcun fondamento legale, si schedano i detenuti più difficili e rivendicativi. La loro inclusione nel *Fichero* comporta un drastico peggioramento delle loro condizioni di vita: isolamento costante, sistematiche ispezioni e perquisizioni, divieto di accedere ai benefici penitenziari, censura della corrispondenza, trasferimento costante da un penitenziario all'altro, etc. Questo “modello” di esecuzione della pena detentiva trova il suo fondamento in alcune circolari (ad esempio la n. 17 del 1995) che implementano il regime chiuso previsto dall'art. 10 della legge penitenziaria che Garcia Valdes giustificherà come “amara necessità” per gestire alcune tipologie di detenuti. Gli effetti causati ancor oggi da un simile regime, costantemente denunciato come disumano dalle organizzazioni di sostegno ai detenuti, sono stati disturbi mentali, autolesionismo e suicidi dei prigionieri che ne hanno subito le conseguenze.

Il secondo esempio di “emergenza” è rappresentato dall’avvio della cosiddetta “politica di dispersione carceraria”, una politica penitenziaria di contrasto al terrorismo che punisce i familiari dei detenuti dell’Eta e di altri gruppi, obbligandoli a volte a spostamenti di più di 1.000 km di distanza per poter mantenere una “comunicazione” con i prigionieri. E’ anche importante sottolineare che questa “politica penitenziaria di dispersione carceraria” è priva di una base normativa, oltre a presupporre una palese violazione della legislazione penitenziaria, che evidenzia, in ogni caso, rispetto al luogo di esecuzione delle pene, la necessità di evitare lo “sradicamento sociale”.

Bisogna segnalare inoltre che entrambe le misure furono adottate a dieci anni dalla approvazione della legge LOGP (precisamente nel 1989), e illustrano l’evoluzione del carcere negli anni successivi all’avvio della riforma, confermando la graduale penetrazione in Spagna della “cultura dell’emergenza o dell’eccezione” in ambito penitenziario.

### *La riforma del Codice penale (1995)*

Nel frattempo, alla fine del mandato dell’ultimo governo del PSOE, era iniziato il dibattito parlamentare che avrebbe portato all’approvazione di quello che fu battezzato come il nuovo codice penale della democrazia (nCP). Le proteste per il superamento del precedente Codice penale del periodo della dittatura (aCP) erano a questo punto, nel 1995, unanimi: venti anni di regime democratico con un Codice penale della dittatura! Dopo venti anni di democrazia la volontà di superamento del precedente codice penale (aCP) era ormai nel 1995 sostanzialmente unanime. Così, anche se in un momento di debolezza politica di quel governo, e contemporaneamente all’emergere di clamorose rivelazioni sul “terrorismo di stato”, fu approvato l’8 novembre 1995 dalla Camera dei Deputati il nuovo Codice penale (nCP), sebbene non sia entrato in vigore fino al 24 maggio dell’anno successivo, come LO 10/1995 del 23 novembre.

Le dispute parlamentari furono caratterizzate da un feroce dibattito tra i gruppi a favore del progetto ufficiale e l’unico partito che si rifiutò di approvarlo (*Partido Popular*) al quale, paradossalmente, spettò poi l’attuazione. Questo duro confronto, per quanto qui interessa, fu rappresentato da un tema emblematico: la cosiddetta “esecuzione effettiva delle pene detentive”. È importante ricordare oggi, a distanza di alcuni anni, che quel dibattito fu sempre attraversato da nuove emergenze che ne condizionarono l’esito: a) le scelte di politica criminale in materia di terrorismo; b) la memoria di eventi criminali tristemente famosi che hanno scosso la coscienza sociale (e suscitato la raccolta di più di 3 milioni di firme che chiedevano profonde restrizioni ai benefici carcerari per gli autori di

reati contro la libertà sessuale); c ) gli impegni elettorali che i partiti politici avevano assunto durante e immediatamente prima delle elezioni politiche.

È innegabile che il nuovo Codice penale ha costituito una importante modernizzazione di non poche questioni che richiedevano una riforma da molto tempo. Ad esempio l'innalzamento dell'età della responsabilità penale o l'abrogazione della legge di *Peligrosidad y Rehabilitación Social* (per altro quasi ridotta in cenere dalla giurisprudenza della Corte costituzionale). Vanno sottolineati adesso alcuni aspetti della detenzione con l'obiettivo di ripercorrere il percorso riformista fin qui descritto. Si pensi alle seguenti innovazioni del nCP:

- abrogazione dell'istituto delle riduzioni di pena per il lavoro;
- introduzione di regimi eccezionali di esecuzione della pena carceraria, accanto al regime ordinario. Di questa “penetrazione della eccezionalità penitenziaria” si possono fare vari esempi, tra cui:
  - a) il paradigmatico art. 78 del nuovo codice penale che, una volta accertata la “pericolosità” del reo, consente di calcolare i possibili benefici carcerari (permessi di uscita, liberazione condizionale) sul cumulo materiale delle pene, anziché applicando la regola ordinaria del cumulo giuridico.
  - b) il nuovo sistema per la concessione della liberazione condizionale. Infatti, le regole generali prevedevano la concessione quando il detenuto avesse scontato tre quarti della pena (oltre a dover essere in regime detentivo di “terzo grado” (il più aperto dei tre regimi detentivi previsti in Spagna, ndr), aver tenuto buona condotta ed avere una prognosi favorevole di riabilitazione). Ora si stabilisce che, “in via eccezionale” (art. 91 nCP), può essere concessa la liberazione condizionale a coloro che hanno completato i due terzi della pena “sempre se hanno svolto continuativamente attività lavorative, culturali o professionali”.

Questo nuovo sistema di esecuzione, sinteticamente descritto, ha consentito, come evidenzierà Munagorri, di “ottenere una durata massima della esecuzione di trenta anni (art. 76.1.b), durata che può anche essere effettiva in applicazione di quanto previsto dall'art. 78” (1997: 4 ). Una tale durata della pena, aggiunge l'autore, “era, con la legge abrogata, praticamente irraggiungibile” (ibid.).

Inoltre Munagorri attraverso l'analisi delle nuove pene per i reati di rapina con violenza e intimidazione, o contro la salute pubblica, per l'appunto le due categorie di reati più rappresentate in carcere, dimostra che “svaniscono determinate affermazioni relative alla generalizzata mitezza della nuova legislazione”, e ciò lo induce a concludere che il nuovo codice produce un “regressivo aumento della complessità penale” (ibid.). Due interrogativi si ponevano già allora: si è persa

una occasione storica per procedere verso il superamento (o quanto meno la limitazione) dell'uso dell'opzione custodiale? È possibile concludere che il codice penale della democrazia sia, dal punto di vista dell'esecuzione delle pene detentive, sensibilmente più severo del codice penale della dittatura? Come si vedrà in seguito, altre riforme penali inaspriranno ancor più di quanto si è detto.

### *La riforma del Regolamento penitenziario (1996)*

Prima di concludere questa sezione, è necessario menzionare l'approvazione nel 1996 del nuovo regolamento penitenziario. Questo ha abrogato nella sua totalità il precedente, trattandosi pertanto di una regolamentazione totalmente nuova e che doveva naturalmente essere conforme al nuovo codice penale; non a caso sono entrati in vigore entrambi lo stesso giorno.

In primo luogo, si deve richiamare l'attenzione su un fatto molto grave: la stragrande maggioranza delle questioni che riguardano la regolamentazione della privazione di un diritto fondamentale come la libertà personale continua ad essere regolamentata in Spagna da norme di rango subordinato alla legge. L'interrogativo che sorge è evidente: dove sta il rispetto per le garanzie derivanti dal principio di legalità? (il quale impone, come esigenza dello Stato di diritto, che la forma e la modalità di esecuzione della pena detentiva debbano essere conformi a quanto previsto da norme aventi forza di legge).

In secondo luogo va argomentata (sempre in questo capitolo di critiche alle tecniche "normative"), l'avventatezza della tipizzazione delle azioni che possano dar luogo a illeciti disciplinari. Sopravvive così, vent'anni dopo, la curiosa "tecnica legislativa" di regolamentare – con legge – le sanzioni che possono essere comminate per la commissione di illeciti disciplinari regolati – per via regolamentare – in un testo abrogato (il regolamento penitenziario del 1981, riformato nel 1984). La "attenzione" ai problemi penitenziari non potrebbe essere più tristemente eloquente. Al di là di queste obiezioni se ne possono certamente segnalare altre altrettanto o più gravi. Per non soffermarsi su troppe questioni, ne citeremo solo altre due particolarmente allarmanti.

La prima si riferisce al tentativo di "normare" (si noti bene, per regolamento) il regime del cosiddetto *Fichero de Internos de Especial Seguimiento* (FIES), che consente l'applicazione prolungata nel tempo di un rigoroso regime di isolamento.

La seconda riguarda la spinosa questione della liberazione condizionale per i detenuti malati terminali. Da un lato l'art. 92 del nuovo Codice penale stabilisce che potrà essere concessa a coloro che "secondo il referto medico siano definiti affetti da gravi patologie incurabili".

Tuttavia bisogna considerare, adesso, che attraverso le disposizioni adottate si aggiungono altri requisiti per ottenere tale libertà: infatti, come previsto dall'art. 104.4 del Regolamento, si deve valutare anche la "difficoltà a delinquere" e la "bassa pericolosità" del soggetto. È l'ennesimo tentativo di considerare come naturale quella che fino ad ora eufemisticamente alcuni giudici di sorveglianza hanno definito la "autonomia funzionale" del detenuto. Tale espressione significava, nella pratica forense, che finché il declino della salute dei detenuti malati non avesse raggiunto un certo stadio (misurato dalla capacità di muoversi da solo, soddisfare alle proprie basilari esigenze vitali ed igieniche, ecc.) non si poteva procedere alla scarcerazione. Solo nel caso in cui l'evoluzione della malattia avesse provocato un deterioramento tale da impedire al detenuto di essere autonomo, si procedeva alla scarcerazione. Adesso, simili variabili sono state elevate al rango di norme regolamentari

*La contro-riforma penale, processuale e penitenziaria (2003)*

Per concludere questo paragrafo conviene almeno citare, dal punto di vista politico-criminale, la tendenza che segna le riforme intraprese dal governo del Partito Popolare in Spagna nel 2003, in particolare quella realizzata con la *Ley Organica* (LO) n. 7 del 2003, del 30 giugno, nota anche come "Misure di riforma per l'esecuzione integrale ed effettiva della pena" che modifica il Codice penale, la *Ley Organica del Poder Judicial*, la *Ley Organica General Penitenciaria* ed il Codice di procedura penale. Tra le varie modifiche si segnalano le seguenti:

**A)** Elevazione del tetto massimo per la reclusione a 40 anni, sostenendo che "ci sono alcuni reati che per la loro particolare gravità, per la natura del bene giuridico offeso, per la recidiva con cui sono commessi, e per il fatto che possono essere compiuti da gruppi organizzati al solo scopo di sovvertire l'ordine costituzionale, turbare gravemente la pace pubblica o terrorizzare con questo fine tutta la popolazione o i membri di un collettivo sociale, politico o professionale, richiedono una risposta più incisiva del diritto penale" (Preambolo alla LO 7/2003). Questa misura ha rappresentato una forma mascherata per sancire l'ergastolo, incostituzionale in Spagna, anche se al momento della stesura di questo testo viene proposta una nuova riforma penale per l'introduzione di un "ergastolo rivedibile". Questo mette radicalmente in discussione il principio risocializzante della pena detentiva, l'unica finalità consentita dall'articolo 25.2 della Costituzione spagnola. La supposta riforma interviene dunque sul diritto sostanziale.

**B)** Tagli nell'applicazione dei benefici penitenziari per alcune categorie di reati, provvedimento che contraddice il principio di "individualizzazione scientifica" sancito dalla legge penitenziaria, che impone un trattamento individualizzato del

condannato, caso per caso, vietando ogni considerazione che faccia riferimento a “categorie” e “tipi” di persone o di reati. Viene introdotto nel nostro ordinamento il cosiddetto “periodo di sicurezza” (di cui all’art. 36 del codice penale), con il quale, per determinati reati di una certa gravità, il condannato non può accedere al terzo grado di trattamento penitenziario finché non abbia scontato metà della pena. D’altra parte, questa riforma stabilisce, in caso di reati particolarmente gravi, che per il calcolo dei benefici penitenziari, per i permessi di uscita, per il regime di terzo grado e per la liberazione condizionale, si terrà conto del totale delle condanne subite. La riforma interviene quindi sulla legislazione penitenziaria.

**C)** Creazione, presso l’*Audiencia Nacional*, di Corti centrali di sorveglianza il cui scopo è dare seguito alle condanne inflitte dalla *Audiencia* stessa, stabilendo altresì che in ogni caso la competenza di queste Corti centrali sarà prevalente ed esclusiva quando il condannato sconti anche altre pene che non siano state inflitte dall’*Audiencia Nacional*. Questa riforma pone seri problemi:

- Manifesta una evidente “diffidenza” nei confronti di una parte essenziale del potere giudiziario: i giudici di sorveglianza. La questione è stata sollevata anche nel XVIII Congresso dei “Giudici per la Democrazia”, che si è tenuto a Benicàssim nei primi giorni del luglio 2003. La segreteria dei “Giudici per la Democrazia”, il 15 settembre 2003, pubblica un documento dal titolo “La morte del patto di Stato per la riforma della giustizia”. In questo documento si mette in evidenza che con questa nuova riforma “un organo giudiziario non può nascere perché non sono gradite le decisioni di un giudice”<sup>2</sup>.
- Solleva l’impossibilità di applicazione della legge penitenziaria, violando il principio di “territorialità” (principio de inmediación) che la caratterizza. Come può un magistrato di sorveglianza presso l’alta corte rispettare questo principio se da Madrid deve supervisionare l’esecuzione della pena in carceri molto lontane dalla sua sede giudiziaria?
- Viola obblighi imposti sia dal codice di procedura penale sia dalla legge penitenziaria, in concreto l’obbligo di visitare settimanalmente le carceri. La riforma interviene dunque anche sull’ordinamento giudiziario.

**D)** Inasprimento della disciplina legale e della applicazione della detenzione preventiva, stabilendo una soglia minima per la sua applicazione. Così, in generale, questa misura è stata esclusa nei casi in cui la pena prevista non supera i due anni di carcere. Si pretese di rendere oggettive le finalità che la giustificano, ma si è continuato a mantenere le giustificazioni della disciplina precedente: i precedenti dell’imputato, oggi le “informazioni di polizia”, l’allarme sociale, la frequenza di questo genere di delitti, le circostanze del fatto, tutti elementi che per

inciso alimentano la creazione di allarme sociale. Questa configurazione provoca un conflitto, attualmente in corso, con la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di detenzione preventiva, che passa da misura eccezionale a regola generale. La riforma ha determinato un significativo aumento delle presenze in carcere. L'applicazione di una misura così drastica rappresenta un attacco ai principi e ai diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione del 1978, il diritto alla libertà di cui all'articolo 17, ed il diritto alla presunzione di innocenza di cui all'articolo 24. La riforma interviene così anche sul diritto processuale.

**E)** Espulsione del territorio spagnolo di tutti quegli stranieri che commettono reati, contribuendo alla criminalizzazione dell'immigrazione extra-comunitaria, alla creazione della "fortezza Europa" e violando il principio di uguaglianza ed il divieto di discriminazione per motivi di origine, sanciti dalla Costituzione del 1978. La riforma interviene così infine anche sulla legislazione in materia di stranieri.

Sembra evidente che queste riforme colpiscono i cinque grandi pilastri del sistema penale proprio di uno stato sociale e democratico di diritto. Si riformano infatti il diritto penale, il diritto processuale, l'ordinamento giudiziario, il diritto penitenziario e quello dell'immigrazione.

### **Il governo del carcere in tempi di crisi economica**

Alla fine del 2011 la Spagna era il terzo paese europeo per tasso di affollamento nelle carceri, con quasi 142 detenuti per 100 posti, superata solo da Cipro (150) e dalla Serbia (146). Alla metà di aprile 2012 si registra in media in Catalogna un sovraffollamento del 134,18%, contro il 127,9% nel resto della Spagna. Nonostante i tassi di carcerazione siano in calo (non solo in Spagna), ma su questo torneremo in seguito.

In tale contesto negli ultimi tre anni, dal 2009 ad oggi, non vi è dubbio che la crisi economica stia colpendo duramente il settore carcerario. Se prendiamo in esame soltanto alcuni aspetti o settori della vita carceraria, possiamo illustrare i seguenti esempi:

**A)** la cessazione del servizio di assistenza e difesa legale ai detenuti in Andalusia. Il Ministero dell'Interno ha deciso di interrompere il servizio di assistenza legale (SOAJP) nelle carceri, non essendo stato rinnovato l'accordo che esisteva dal 2008 con le autorità andaluse. In pratica circa 20.000 detenuti di tredici istituti penitenziari e di sei centri di integrazione sociale in Andalusia dal maggio 2012 sono stati abbandonati dalle autorità, mettendo la parola fine ad un servizio di difesa penitenziaria molto importante e consolidato da svariati anni.

**B)** Il collasso di vari servizi di assistenza sanitaria. Solo nella Comunità di Madrid

la politica dei “tagli di bilancio” determina la fine di nuove cure per metà dei detenuti con epatite C. Attualmente possiamo affermare che la percentuale di detenuti affetti da questa malattia nelle carceri spagnole è intorno al 22,4%, circa dieci volte più che fuori dal carcere. Il problema, com'è chiaro, è molto preoccupante. Alcuni esperti segnalano come il mancato accesso della popolazione carceraria alle cure può comportare la creazione di una fascia di ammalati marginalizzati, senza accesso alle risorse penitenziarie per la tutela della salute (v. Servimedia 16 novembre 2012).

**C)** I tagli dei programmi di trattamento in varie carceri in Catalogna. Nell'ambito dell'amministrazione penitenziaria catalana, le politiche sui tagli di bilancio hanno colpito i programmi di reinserimento sociale in cui lavoravano più di 35 operatori e circa 160 organizzazioni sociali, per un totale di circa 6.000 detenuti. Molti operatori affermano di aver ricevuto una comunicazione da parte del Dipartimento di Giustizia che annuncia l'esaurimento dei vari sussidi economici, con effetto immediato, nella stagione in cui si segnala un possibile aumento della recidiva.

**D)** Aumento degli ordini di espulsione dei detenuti stranieri in Spagna. Si tratta di provvedimenti amministrativi che le amministrazioni penitenziarie (spagnola e catalana) adottano negli ultimi anni in Spagna, per realizzare l'espulsione di migliaia di detenuti stranieri. Di seguito si esaminerà in modo più approfondito la questione. Parallelamente a tutto questo, si assiste anche a un calo della popolazione detenuta in Spagna. Verso la fine del 2010, le carceri spagnole ospitavano circa 77.000 detenuti. Due anni più tardi, le stesse strutture ne ospitavano circa 70.000. “Paradossalmente” negli anni peggiori della crisi economica il numero dei detenuti è diminuito del 10%, un dato che ha suscitato diverse interpretazioni che si possono qui rapidamente riassumere:

- alcuni mettono in evidenza il significativo numero di detenuti stranieri espulsi dalla Spagna (Brandariz 2013)<sup>1</sup>;
- altri evidenziano una modifica della legge sul traffico di sostanze stupefacenti, che ha ridotto alcune pene per questo tipo di reato (Forero e Jiménez 2013);
- altri sottolineano l'impatto delle cosiddette “strategie della porta sul retro” (backdoor strategies) che determinano lo svuotamento delle carceri tramite misure come la sospensione dell'esecuzione della pena, la maggiore concessione di liberazione condizionale o altre misure simili (Larraruri e Rodriguez 2012).
- altri infine mostrano la stabilizzazione della popolazione detenuta, che aveva raggiunto quote molto elevate, e bisognerà vedere se si tratta di un fenomeno puramente momentaneo, congiunturale o meno.

In risposta a queste ipotesi, sono molte le ricerche che si realizzano per spiegare questo calo della popolazione detenuta coincidente con l'aggravamento della crisi economica. Le interpretazioni ruotano attorno a due assi opposti: a) quelli che sostengono che si tratti di un vero e proprio cambiamento di ciclo storico e non di un fatto congiunturale; b) quelli che affermano che si tratti di un fenomeno congiunturale e di un riassetto del sistema penale e penitenziario. Anche tra queste interpretazioni possono essere individuate spiegazioni che si rifanno a modelli "classici", come quelli dell'economia politica della pena (sulla scia di Rusche e Kirchheimer si veda ad esempio Forero e Jiménez op.cit.) che mettono in relazione l'andamento del mercato del lavoro con i tassi di detenzione; altri fanno esclusivamente riferimento alla validità delle proposte della "analisi economica del diritto" (Gary Becker, per esempio), mentre altri ancora dichiarano la fine dell'interpretazione propria della cultura dell'eccezione (Agamben, per esempio) o dello "Stato penale" (per continuare con gli esempi cfr. Wacquant; cfr. Brandariz 2013). In altri contesti culturali, anche Simon (2013) e Anastasia (2012) analizzano fenomeni simili rispettivamente negli Stati Uniti e in l'Italia. Le spiegazioni associano elementi globali e locali. Intorno a questo nuovo "paradosso" punitivo si deve essere cauti, come bisognava esserlo nel passato cercando di spiegare fenomeni del tutto inversi, mai sufficientemente spiegati. La tentazione di associare elementi troppo generali con aspetti assolutamente locali mostra, ancora una volta, come il diritto penale sia carente di un substrato scientifico e riveli la propria incapacità esplicativa. In primo luogo, dovremmo riconoscere che non è ancora trascorso il tempo necessario per poter dire se l'attuale calo della popolazione detenuta sia un fatto contingente o se, al contrario, siamo invece di fronte ad un vero e proprio cambiamento di ciclo. Credo, in secondo luogo, che prima di considerare superate le principali teorie esplicative del passato, si dovrebbe essere molto più cauti e considerare che la pena detentiva può abbinarsi a altre forme di esecuzione extramuraria assolutamente funzionali all'essenza dell'istituzione stessa, e non dovrebbe essere considerata isolatamente. Infine, adesso, vorrei ricordare che la relazione tra abbondanza e carenza di manodopera va considerata, molto più di quanto si creda, in stretta relazione con l'aumento e la diminuzione della popolazione carceraria. Si dovrà necessariamente studiare ancora la molteplicità degli elementi che determinano queste complesse relazioni. Non c'è dubbio che ci sia ancora molto da considerare prima di annunciare con certezza l'obsolescenza di certe analisi critiche del sistema penale. La diminuzione della popolazione carceraria degli ultimi anni non decreta la fine delle grandi cornici narrative, né presuppone una diminuzione della sofferenza o della violazione dei diritti, né che la cornice del controllo punitivo si sposti verso altri profili disciplinari.

## **Conclusioni**

La situazione descritta fin qui non sembra molto promettente per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali e della dignità della persona nell'ambito strettamente penitenziario, aspetti che ci sembrano ancora tra i più rilevanti da trattare. Le conseguenze di tutto ciò sono molteplici: si impedisce una vita in condizioni minime di sviluppo, senza spazio vitale nelle celle, in violazione di quanto previsto dall'art. 19 della legge penitenziaria. Questa violazione è già stata considerata dalla Corte europea dei diritti umani come "trattamento inumano o degradante" nel luglio 2009 con la sentenza *Izet Sulejmanovic v/ Italia*. Si ostacola il corretto svolgimento delle attività previste dalla legislazione come attività di trattamento; situazioni di precarietà lavorativa nelle condizioni produttive; proliferazione e aumento degli episodi di violenza che si verificano all'interno delle carceri, inclusi i suicidi; aumento del disadattamento sociale dovuto alla predominanza della disciplina sul trattamento.

Non si possono ignorare gli effetti che su tutto questo ha avuto, senza dubbio, la crisi economica in cui si trova immersa la Spagna, che ha determinato tagli non solo nel settore del trattamento (come detto, programmi e attività che devono essere sospesi per mancanza di fondi e di personale), degli istituti carcerari, la cui costruzione viene sospesa o che non si inaugurano, ma anche in termini di personale di cui si dispone, di fronte all'annuncio dei primi sostenitori della privatizzazione. Un esempio sono le recenti dichiarazioni dell'attuale Segretario di Stato per la sicurezza, Ignacio Ulloa, che ha prospettato, durante una riunione della Commissione Interni del Congresso, "la possibilità che personale di vigilanza privato sostituisca non solo agenti di polizia e della guardia civile, ma anche i funzionari del carcere, a fronte della carenza di dipendenti pubblici e dell'impossibilità economica, come ha sostenuto, di garantire la necessaria offerta di lavoro pubblico"<sup>3</sup>.

Infine, dovrebbero prendere forma le nuove riforme annunciate dal governo, ora incluse in un pacchetto di misure per la riforma del codice penale, della legge di procedura penale e della legge organica di tutela della pubblica sicurezza che, in estrema sintesi, passiamo in rassegna: l'introduzione come sanzione penale del cosiddetto "ergastolo rivedibile" per alcuni reati; la modifica del capo II, titolo XXII del Codice penale, che disciplina i reati contro l'ordine pubblico, considerando un aggravante del reato di "disobbedienza all'autorità" il fatto che questa si verifichi nel corso di una manifestazione o di un assembramento; l'inclusione della "resistenza pacifica" nel reato di "attentato all'autorità"; l'introduzione tra le "modalità di aggressione" (attacco violento contro un agente di polizia) delle minacce, del comportamento intimidatorio o del lancio di oggetti pericolosi; l'in-

clusione nel “reato di appartenenza a un’organizzazione criminale” della convocazione di manifestazioni violente via internet; l’introduzione come “reato di disordine pubblico” dell’intrusione in strutture pubbliche o l’impedimento di accesso ad esse, causando non solo danni alle strutture, ma danni derivanti anche dalla interruzione di un servizio pubblico. Degno di menzione è l’uso eccessivo che è stato fatto della detenzione preventiva che, come si evince dalla nostra legislazione penale, dovrebbe essere imposta solo in casi eccezionali, nel rispetto del principio di sussidiarietà previsto dalla legislazione vigente e dalla copiosa giurisprudenza in materia.

Ovviamente quanto è stato semplicemente enunciato in questo testo, rivela una preoccupante deriva verso uno Stato che, dal punto di vista delle sue agenzie del sistema penale, sta mostrando il suo volto più autoritario in tempi di forti tagli economici, di perdita dei diritti civili, economici e sociali da parte di una cittadinanza che, stanca della spoliazione a cui è sottoposta, esprime un malcontento che è stato bloccato e represso proprio dalle agenzie di questo sistema penale. Sono ormai alcuni anni che studiosi del sistema penale, ricercatori universitari, organizzazioni per i diritti civili e organizzazioni delle professioni legali lanciano segnali di allarme circa l’aumento nell’uso della pena detentiva che, da tempo, ha messo la Spagna al primo posto nell’Unione europea per i tassi di carcerazione. Insieme a questo, le riforme degli ultimi anni del Codice penale, del diritto processuale, dell’ordinamento penitenziario, della normativa sugli stranieri, dell’ordinamento giudiziario e delle leggi di polizia hanno presupposto un mutamento delle principali norme penali concordate al momento della transizione politica verso la democrazia. Questo fenomeno è tipico della cosiddetta “cultura dell’emergenza e dell’eccezionalità penale” di triste fama e di triste memoria che, in altri ambiti e in tempi non lontani, era stato adottato per la lotta contro le manifestazioni di violenza politica e di terrorismo. Ciò mette in discussione e mina chiaramente le fondamenta di uno stato sociale e democratico di diritto, erede della tradizione del costituzionalismo sociale, come delineato nell’ordinamento dello Stato spagnolo.

### *Riferimenti bibliografici*

- Anastasia, S. (2012), *Metamorfosi penitenziarie. Carcere, pena e mutamento sociale*. Roma: Ediesse.
- Andres Ibañez, P. (1989), *Jueces y Administración de Justicia: un panorama de la cuestión judicial española*. En R. Bergalli/E. Mari: “Historia ideológica del control social (España-Argentina, siglos XIX y XX)”. Barcelona: PPU (pp. 323-347).
- Ballbe Y Giro, M. (1978), *Las fuerzas del orden público*. Barcelona: Dopesa.

- Bergalli, R. (1991), *Forma-Estado, Formas del Derecho y Cuestiones de la Democracia: un caso para el análisis*, en "Anuario de Filosofía del Derecho". Madrid: Ministerio de Justicia (pp. 169-190).
- Bergalli, R. (1992a), *Razones jurídicas y Razón de Estado (en España y Latinoamérica)*. Ponencia presentada a la 3ª. Sesión del IV Congreso Español de Sociología, Grupo de Trabajo nº 21, "Sociología Jurídica" (Madrid: 24 a 26 de septiembre).
- Bergalli, R. (1992b), *Resocialización y medidas alternativas. Extravíos conceptuales, políticas sinuosas y confusiones piadosas en las prácticas penitenciarias de España y Cataluña*. Ponencia presentada en las Jornadas sobre el Cumplimiento de las Penas (Lérida: 1 y 2 de marzo de 1991).
- Bergalli, R. (1992c), *¡Esta es la cárcel que tenemos... (pero no queremos)! Introducción*. En I. Rivera: *Cárcel y Derechos Humanos. Un enfoque relativo a la defensa de los derechos fundamentales de los reclusos*. Barcelona: J. M. Bosch (pp. 7-21).
- Bueno Arús, F. (1978), *Las prisiones desde la Guerra Civil hasta nuestros días: evolución, situación actual y reformas necesarias*, en "Historia 16", Extra VII. Madrid (pp. 113-144).
- Carr, R. (1988), *España (1808-1975)*. Barcelona: Ariel Ed.
- Dominguez Figueirido, J.L. (1991), *La utilización de categorías histórico-ideológicas en la justificación del sindicalismo policial español*, en "Sociology of Penal Control within the framework of the Sociology of Law". Oñati: Instituto Internacional de Sociología Jurídica (pp. 177-194).
- Draper Miralles, R. (1984), *De las prisiones de Franco a las cárceles de la Democracia*. Barcelona: Argos Vergara.
- Forero, A./Jiménez, D. (2013), *Crisis, recortes y (nueva) situación penitenciaria*. En: <http://asapa.wordpress.com>
- GARCIA VALDES, C. (1977), "Sistema penitenciario español", en AA.VV.: *El preso común en España*. Madrid: Ed. La Torre (pp. 55-68).
- García Valdes, C. (1989), *Derecho Penitenciario* (Escritos, 1982-1989). Madrid: Ministerio de Justicia.
- Larrauri, E./Rodríguez, J. (2012), *Economic Crisis, Crime, and Prison in Spain*. En ESC Newsletter (<http://www.escnewsletter.org>).
- LOPEZ GARRIDO, D. (1988), "Una historia interminable", en EL PAIS (21 de enero).
- Lurra (1978), *Rebelión en las cárceles*. San Sebastián: Hórdago.
- Marti, O. (1977), *La COPEL: historia de una lucha silenciada*, en El Viejo Topo nº 13. Barcelona (pp. 35-38).
- Muñagorri Laguía, I. (1987), *Comentario de la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, en "Poder y Control" nº 1. Barcelona: PPU (pp. 235-246).
- Recasens Brunet, A. (1989), *Aquellas aguas trajeron estos lodos.: la burguesía y los orígenes del aparato policial*. En R. Bergalli/E. Marí: "Historia ideológica del control social" (España-Argentina, siglos XIX y XX). Barcelona: PPU (pp. 285-322).
- Recasens Brunet, A. (1991), *Enfoques histórico-ideológicos sobre el concepto de aparato policial*, en "Sociology of Penal Control within the framework of the Sociology of Law". Oñati: Instituto Internacional de Sociología Jurídica (pp. 161-175).
- Rivera Beiras, I. (1992), *Cárcel y Derechos Humanos. Un enfoque relativo a la defensa de los derechos fundamentales de los reclusos*. Barcelona: J. M. Bosch.
- Rivera Beiras, I. (1994), *Cárcel y cultura de la resistencia. Los movimientos de defensa de los derechos fundamentales de los reclusos en Europa occidental*, en "Arguments i Propostes" nº 3. Barcelona (pp. 55-71).
- Simon, J. (2013), *I diritti fondamentali e lo Stato penale: le corti possono fermare la carcerazione di massa?*, in "Il carcere al tempo della crisi", Firenze 2013.

### *Note*

<sup>1</sup> A puro titolo di esempio, e in relazione alla sola Comunità autonoma di Galizia, occorre rilevare come al 31 marzo 2009 c'erano nelle cinque carceri della Galizia 5.124 detenuti (4.829 uomini e 295 donne). Il 31 marzo 2012 il numero era sceso a 3.688 detenuti (3.485 maschi e 203 femmine), vale a dire, quasi 1.500 detenuti in meno. Alcuni sindacati avvertono che i tagli sono arrivati anche nelle carceri spagnole, e che si sta procedendo al trasferimento dei detenuti stranieri al proprio paese di origine per ridurre i costi.

<sup>2</sup> (<http://www.elpais.es>, 21 novembre 2008.)

<sup>3</sup> ([http://politica.elpais.com/politica/2012/06/28/actualidad/1340902553\\_444856.html](http://politica.elpais.com/politica/2012/06/28/actualidad/1340902553_444856.html), El Pais.

## La riparazione dopo le atrocità. È possibile?

---

*Nils Christie*

Non mi piace la parola riparazione. E' un termine che si può usare facilmente parlando di un quadro o di un palazzo. Un vecchio quadro sporco o danneggiato può essere restaurato, può essere riportato ad una perdita bellezza. Un palazzo rovinato può essere ristrutturato e può diventare ancora più bello di prima. Ma cosa succede quando si ha a che fare con omicidi o peggio? Quando delle atrocità sono state commesse, come ad Auschwitz o Birkenau?

Le persone uccise non torneranno più, se non attraverso ricordi o memorie. E coloro che erano vicini alla vittima potrebbero desiderare che l'omicida bruci in eterno all'inferno. Che cosa rimane da riparare?

Il sistema sociale. Le atrocità producono dolore e disperazione. Ma possono anche contenere barlumi di speranza. Vorrei sottolinearne alcuni, prima di tutto a livello sociale, e poi per quel che riguarda il sistema penale in generale. I tribunali non saranno trasformati in strumenti della giustizia riparativa, ma alcuni elementi della giustizia riparativa potrebbero trovare spazio nei tribunali, migliorando la funzione sociale dei tribunali stessi.

### **Atti di orrore**

Era il pomeriggio del 22 luglio quando un ordigno esplose appena fuori dal palazzo del governo ad Oslo, un palazzo alto, alla cui cima è collocato l'ufficio del Primo Ministro. Tutta l'area sembrava una zona di guerra. Otto persone morirono sul colpo, molti altri furono ospedalizzati. Ma mentre il tempo passava, altre notizie allarmanti cominciarono ad arrivare: c'era stata una sparatoria ad un campo estivo per giovani attivisti del Partito Laburista. Il campo si svolgeva su una piccola isola in mezzo ad un lago, ad un'ora di distanza da Oslo. Un uomo alto camminava avanti e indietro uccidendo sistematicamente tutti quelli che trovava, anche ragazzini di 14 anni. Senza pietà, sparando a chiunque vedesse. Ne vide molti, addirittura 69.

L'orrore, la disperazione, il dolore che si diffuse per tutto il paese può essere solo descritto per mano di un artista. Io mi limiterò a sottolineare un dettaglio che, nel corso della notte, portò sollievo. L'assassino non era un immigrato. Era un

uomo alto e biondo, molto norvegese. In breve si ebbe anche la notizia che il primo ministro era vivo. Apparendo in tv e alla radio, espresse dolore, disperazione, solidarietà per le vittime, ma una questione rimase centrale nei suoi discorsi quella notte ed i giorni seguenti: che non avremmo risposto a questi atti di violenza con vendetta e terrore, ma preservando invece i nostri ideali di una società democratica.

### **Rose, non odio**

Il terzo giorno dopo la strage, fu organizzata una commemorazione fuori dal municipio di Oslo. La città ha 600.000 abitanti, e secondo alcune stime fummo in 150.000 a partecipare. Intervenero l'erede al trono, il primo ministro e alcuni dei sopravvissuti. Nessuno di loro pronunciò parole di vendetta. Uno dei sopravvissuti invece dichiarò: "Fateci rispondere con le rose, e non con la vendetta". Un altro invece disse "Se un singolo uomo può dimostrare così tanto odio, immaginate quanto amore possiamo dimostrare noi tutti insieme". Il sindaco di Oslo in un'intervista affermò "Insieme puniremo l'assassino. La nostra punizione sarà ancora più apertura, più tolleranza, più democrazia". Alcune settimane dopo si tennero le elezioni comunali ed il sindaco venne rieletto con una vittoria schiacciante.

Solo rose, sia a parole che a fatti. Quasi tutti avevano in mano dei fiori che vennero poi lasciati in dei punti commemorativi in giro per la città. Fu anche pianificata una processione dal municipio, poi cancellata perché c'erano troppe persone. Memoriali simili furono tenuti in tutto il paese nei giorni seguenti. Le tasse sulle rose importate furono temporaneamente rimosse in maniera tale che non ce ne fosse scarsità, ed il trasporto pubblico ad Oslo fu dirottato per non far rovinare i memoriali floreali nel centro città.

In un certo senso, fummo tutti molto vicini in quei giorni. I politici ebbero un ruolo importante nell'aggregazione. Il nostro primo ministro, Jens Stoltenberg fu straordinario nel dare parole alle sensazioni. Non ci fu niente della retorica politica di George Bush dopo l'11 settembre o di David Cameron dopo le rivolte dell'agosto 2011. I leader politici norvegesi misero da parte le proprie differenze, anche se le elezioni si stavano avvicinando. La situazione era troppo grave per indulgere in schermaglie di partito. Quegli ultimi giorni di Luglio mi ricordarono la fine dell'occupazione tedesca in Norvegia nel 1945: un immenso senso di comunità, una nazione unita, almeno per un po'.

Furono giorni terribili, ma anche di speranza. In un articolo che scrissi con Hedda Giertsen usammo il titolo: "Da questo nascerà una Norvegia migliore" (*Information*, Copenhagen 25 luglio). Ci si sentiva così, l'orrore ci aveva fatto scendere in strada e ci aveva unito.

Attorno a cosa ci riunivamo? Prima di tutto attorno alle vittime, ossia dei giovani che si erano ritrovati insieme su quell'isola per imparare a preservare e migliorare il nostro paese. Ed attorno al sistema stesso. Eravamo tutti minacciati: i nostri valori e la nostra percezione come Paese. Il killer aveva sfidato elementi centrali del nostro sistema di valori: ricerche comparative internazionali dimostrano che i Norvegesi sono uno dei popoli in cui la fiducia reciproca è al massimo ed il numero di omicidi al minimo. E poi tutte queste atrocità!

### **Ricostruire un paese**

In quelle prime settimane, la Norvegia era diventata un grande teatro di mediazione. Di solito pensiamo alla riparazione come un processo che coinvolge un numero limitato di partecipanti: la vittima, il colpevole, il mediatore. Ma per noi, nei giorni a seguire il 22 luglio, fu l'intera nazione ad essere coinvolta. Lo shock e il dolore erano così grandi che dovettero essere create nuove forme di elaborazione. Le emozioni furono esposte, i valori spiegati e le norme rafforzate. In gran parte furono i giovani sopravvissuti al massacro la forza trainante di questo processo, senza che esperti si mettessero nel mezzo, o che facessero dichiarazioni prima che fosse ultimata l'indagine. Le rose, piuttosto che l'odio, furono in quei primi giorni un regalo per noi, da parte loro.

### **In tribunale**

Dieci settimane di procedimento penale si sono appena concluse. Nessun'altra soluzione sarebbe stata possibile. Per quanto io sia un ardente sostenitore della giustizia riparativa, devo ammettere che non sarebbe stato possibile trattare questi omicidi premeditati al di fuori dal sistema penale. Il colpevole non accetta di vedere le proprie gesta come sbagliate ed è molto improbabile che sarà in grado di farlo nel futuro prossimo. Vede se stesso come un comandante in una guerra santa, un salvatore della Cristianità dall'invasione dell'Islam, dal marxismo culturale e dal femminismo, tutte idee da lui rivendicate in un manoscritto di 1.500 pagine. Nella sua testa ha ucciso per salvare la Norvegia e per i suoi standard la Norvegia ha ancora bisogno di essere salvata.

### **Rose in tribunale**

Il tribunale è stato in parte certamente influenzato dal processo riparativo iniziato dalla società, e molti di quegli ideali trovarono particolare spazio durante le prime giornate del processo. Alle vittime fu data speciale attenzione. Per esempio, esperti di medicina forense spiegarono le cause della morte per ogni caso individuale. Tutto fu descritto nei più intimi dettagli, e per ogni vittima fu esposta

una gigantografia. Dopo la descrizione dei dottori del come e del perché la morte era avvenuta, veniva tenuto un breve memoriale durante il quale si ricordava la vittima e la sua breve vita. Dopo questa prima settimana durante la quale il processo di concentrò sulle vittime, quella seguente lasciò spazio ai sopravvissuti, di cui molti erano stati gravemente feriti.

Mai prima d'ora era stata data così tanta attenzione alle vittime in un tribunale norvegese. Inoltre, i parenti delle vittime erano tutti assistiti da uno o più legali, per un totale di più di 170 avvocati coinvolti nel caso.

L'atmosfera in tribunale era silenziosa, seria, spesso disperatamente triste. Una specie di funerale che andava avanti di giorno in giorno. Con un'eccezione: un giorno un uomo urlò: "Vai all'inferno, sei l'omicida di mio fratello!" Poi lanciò una delle sue scarpe nella direzione di Breivik. Fu un atto simbolico di denigrazione: l'uomo veniva dall'Iraq. La scarpa colpì uno degli avvocati difensori, e molti nella stanza applaudirono. Ma ad un isolato di distanza, forse lo stesso giorno o il giorno prima, circa 40.000 persone si erano riunite in una grande piazza a seguito di un'iniziativa organizzata da un gruppo di ragazzi su Facebook. Cantarono tutti insieme Figli dell'arcobaleno, una canzone che l'assassino aveva detto di odiare. E' una canzone per i bambini di tutti i colori.

L'assassino fu per lo più accolto con cortesia. Vestiva abiti ordinari in tribunale e non portava le manette. Per i primi giorni, nell'entrare in aula, salutò con una specie di saluto fascista, ma smise fino all'ultimo giorno di processo. Strinse le mani al pubblico ministero e fu interrogato senza particolare aggressività. Gli fu anche concessa un'ora per spiegare le idee politiche che lo avevano portato alla strage. Personalmente spero e credo che possa diventare una procedura standard nei tribunali penali del paese che i trasgressori della legge siano accolti con dignità, e che gli venga concesso spazio per descrivere le motivazioni dietro i loro atti.

### **Sul dare dolore**

Fin qua tutto bene, in una prospettiva riparativa. Ma questo è avvenuto in un tribunale penale. E deve essere questo tribunale a decidere su tre elementi:

E' colpevole?

Se è colpevole, può essere punito?

Se può essere punito, quanto dolore deve ricevere?

Per quel che riguarda la colpevolezza: ammette gli omicidi, ma non si pensa colpevole, perché si vede come un comandante in una guerra santa. Il salvatore del paese, un soldato cristiano in guerra, tanto che aveva fatto girare un manoscritto contenente questo messaggio. La corte sembra avere un verdetto semplice: colpevole. Ma poi c'è l'inevitabile domanda: quest'uomo è un uomo normale? O è insano di

mente? Per rispondere, furono chiamati esperti di salute mentale, e qui molto fu distrutto da un punto di vista riparativo.

### **Il lavoro di un folle?**

Prima che iniziasse il processo, due psichiatri investigarono la mente di Breivik. Lo dichiararono pazzo, paranoico e schizofrenico, un modo semplice per renderlo diverso da noi. L'intero rapporto non è ancora pubblico ma fughe di notizie hanno rivelato che gli psichiatri basarono la loro diagnosi in larga parte sulle sue azioni, sulle sue atrocità. Uno che agisce a quel modo e scrive quelle cose, deve per forza essere pazzo.

La diagnosi scatenò un sollevamento popolare. I sopravvissuti ed i familiari delle vittime chiesero ulteriori perizie. Il pubblico ministero protestò, ma i giudici accettarono e chiesero che fossero chiamati altri due esperti, i quali lo dichiararono sano di mente.

Una situazione barocca. Le due coppie di psichiatri sedettero per le dieci settimane del processo una accanto all'altra nella prima fila dell'aula, di fronte a Breivik. Una coppia vedeva un uomo fuori dalla normalità e che sarebbe dovuto essere mandato in un ospedale psichiatrico, l'altra coppia invece vedeva una persona senza dubbio particolare ma che comunque meritava il carcere.

Breivik protestò aspramente contro la diagnosi di infermità mentale, perché danneggiava la sua causa. Dal suo punto di vista la punizione era preferibile al trattamento psichiatrico ed i suoi avvocati si ritrovarono in una situazione eccezionale: dovevano sostenere la sua sanità mentale e farlo sottoporre a una qualche forma di punizione, o farlo dichiarare infermo di mente e quindi andare in un ospedale psichiatrico? Conclusero che non era pazzo e che quindi poteva essere incarcerato. Il pubblico ministero giunse alla conclusione opposta: potrebbe essere pazzo. Visto il dubbio, e vista la legislazione norvegese, non doveva essere punito ma tenuto sotto controllo in una struttura del Ministero della Salute. La corte deciderà per la fine di agosto.

Io personalmente spero lo trovino sano di mente.

### **L'assassino, uno di noi**

Se ricostruire significa riportare il sistema a ciò che era prima delle atrocità, allora una diagnosi di insanità mentale potrebbe aiutare. Permette di alienare il killer, differenziandolo da noi. Ed inoltre, in una prospettiva riparativa, tale alienazione annulla la domanda centrale: cosa è che nei norvegesi e nella Norvegia fa che accadano eventi di questo tipo? E' norvegese – come me. Veniamo dalla stessa classe sociale. Per un periodo ho abitato vicino a dove abitava lui.

Perché lui? Da dove ha ricavato i suoi modelli, le sue idee? O, ancora più inquietante, è una caratteristica di noi norvegesi? Viviamo in una cultura sempre preoccupata dal successo materiale, e che fino a poco tempo fa era coinvolta in svariate guerre. Quando i piloti norvegesi tornarono dopo aver bombardato la Libia, il nostro Ministro della Difesa li accolse ringraziandoli.

Più trasformiamo l'uomo responsabile della strage del 22 luglio nel male incarnato, in un mostro, in un pazzo, meno saremo in grado di capire quello che abbiamo in comune con lui e quello che dovremmo cambiare nel nostro paese se lo vogliamo riportare a degli standard che possiamo accettare.

### **L'incantesimo è spezzato**

In questo caso, con due diverse conclusioni mediche, l'incantesimo delle attività diagnostiche si è spezzato. Questo apre la questione ad un dibattito più ampio e partecipato. Come ha potuto fare una cosa del genere, pazzo o non pazzo che sia? Non sembra pazzo nelle sue apparizioni in tribunale, non più di chiunque altro. Dichiarò di avere dei sostenitori, ed è vero, riceve pacchi di lettere ogni giorno. Se venisse dato per matto, la sua attrattiva probabilmente diminuirebbe, anche se non per certo. C'è una sottocultura di pensiero e argomentazioni neofasciste che, in questi anni, si sta sviluppando in Europa che potrebbe essere tenuta sotto controllo se Breivik fosse dichiarato pazzo.

Lui continua a insistere di perseguire una causa, di voler portare un messaggio politico e vuole usare il tribunale come piattaforma per far conoscere la sua ideologia. Alcuni cercarono di fermare questo uso personale del processo. Come scrisse il Presidente della nostra Facoltà di Legge (*Dag og Tid*, 8 giugno 2012): "Il Tribunale non è un luogo dove dibattere le sue idee politiche". Non condivido questa opinione, ma ammetto che queste sono acque pericolose in cui navigare. Breivik è un pericoloso estremista. E' corretto dare spazio alle sue idee? Ad una specie di Adolf Hitler? Io penso di sì. In questo contesto, deve avere la libertà di difendersi. Anche se si tratta di ascoltare idee e valori deplorabili per la maggior parte di noi, in un tribunale ha diritto di essere ascoltato. Potrebbe anche addirittura essere meglio che tali idee siano esposte in tribunale, davanti a tutti, piuttosto che nascoste e covate in segreto su internet.

Ma se verrà ritenuto colpevole, allora la questione sarà diversa. Ha ucciso per ottenere una piattaforma da cui far conoscere le proprie idee. Non dovrebbe ottenere un beneficio da tali azioni raccapriccianti attraverso un accesso continuo a internet ed ai media.

Ne consegue una questione: se dovesse essere ritenuto colpevole, sarebbe giusto lasciargli continuare a fare propaganda su internet, sui giornali, in *pamphlets* o

libri? Sarà stato condannato per i crimini più orribili mai commessi in Norvegia. Una volta incarcerato non potrà più uccidere, ma sarebbe giusto fargli continuare la sua guerra a parole, col rischio che incoraggi altri a copiare i suoi atti? Personalmente credo che no, non dovrebbe avere il diritto di continuare una guerra iniziata in tal modo.

La dichiarazione di possibile infermità mentale pone anche un altro problema: nasconde la normalità dell'uccidere. Molte persone sono in grado di compiere atti atroci contro altri esseri umani, dalle scariche elettriche alla tortura, ma queste persone non sono ritenute pazze. Sono persone normali. Il punto non è solo interrogarsi sulla banalità del male, ma capire gli elementi che lo trasformano in routine. Bisogna ancora una volta chiederci: che cosa è che in noi e nella situazione politica internazionale porta a tali comportamenti? Come possiamo migliorare il nostro sistema per far divenire meno interessante o allettante l'omicidio?

### **Punire i folli?**

Un tempo gli psichiatri forensi erano fondamentali per salvare le persone dalla tortura e dalla morte. Se ritenute pazze, potevano finire in manicomio. Adesso non è più chiaro cosa sia preferibile, se il carcere o un ospedale psichiatrico. Inoltre, le persone inferme di mente hanno responsabilità sulle proprie azioni? Alcuni nel movimento anti-psichiatrico pensano che affermare che non sia così sia in realtà una violazione dei diritti umani di tali individui.

Nel caso norvegese è abbastanza ovvio che la psichiatria forense ha perso mola credibilità. La cosa non mi dispiace, visto che per anni mi sono battuto per l'eliminazione degli psichiatri dai procedimenti penali, anche se la loro presenza è spesso stata un conforto per i giudici. Se un omicida è giudicato pazzo, il giudice non ha la responsabilità di dover decidere quanto dolore debba essere inflitto. In questo caso, la questione è ancora aperta.

### **La giusta quantità di dolore?**

Se il killer non è dichiarato infermo di mente, quale sarà la punizione?

Non tenterò di fare previsioni. Perché no? Perché il compito di questo tribunale penale è praticamente impossibile. Per spiegarmi meglio, farò un esempio che riguarda altre risposte alle atrocità.

Non lontano da Cracovia sorge Auschwitz, e non lontano l'ancora peggiore Birkenau. Qui, nel punto dove finivano i binari della ferrovia fu innalzata una forca dove fu impiccato il comandante del campo di concentramento.

Non sono mai stato in grado di capire: una vita contro un milione e mezzo! Un collo spezzato per tutti coloro che morirono soffocati, di fame, o furono sempli-

cemente ammazzati in quel campo. Per me quell'esecuzione è sempre stata una denigrazione di quel milione e mezzo di vittime. Un milione e mezzo di loro veniva ridotto al valore del solo comandante.

Ma cos'altro poteva essere fatto? Mi chiese un mio collega polacco quando gli esposi il mio dubbio. Non seppi cosa rispondere, se non che forse avrebbero potuto fare un processo. Giorno dopo giorno i sopravvissuti avrebbero raccontato cosa era successo, vittime di ogni tipo avrebbero espresso la loro disperazione, rabbia, e desiderio di vendetta. Il comandante avrebbe spiegato la propria posizione e le sue ragioni di fronte ai sopravvissuti ed ai giudici.

Ma il giudice, nel caso fosse stato un giudice libero e non un pupazzo nelle mani dei potenti, cosa avrebbe deciso?

Una possibilità, ed è la mia preferita, sarebbe stata dire al comandante: "Lo hai fatto. Hai comandato la morte di più di un milione di persone. Sei colpevole. I tuoi atti sono moralmente repulsivi ben oltre l'immaginabile. Abbiamo sentito cosa avevi da dire. Tutti, nel mondo civilizzato, sapranno dei tuoi orribili atti in questo luogo orribile. Nient'altro può essere detto o fatto. Vattene coperto di vergogna".

Ma torniamo alla Norvegia di oggi. Come farà l'uomo che ha compiuto tutte queste atrocità a pagare per quel che ha fatto? A ripagare in sofferenza personale? L'uomo che ha commesso questi omicidi appartiene alla prima schiera di malfattori nella storia del mondo occidentale. Adolf Eichmann uccise milioni di persone, ma in qualche modo rimase distante dagli atti veri e propri, era un amministratore di morte. In Norvegia, il killer a fatto e detonato la bomba a mano. Ha poi sparato ai ragazzi sull'isola muovendosi lentamente e uccidendo sistematicamente tutti quelli che vedeva. Ha risparmiato alcuni bambini piccoli. Per come li vedeva lui, non erano pericolosi, non erano ancora stati indottrinati ad accettare musulmani nel proprio paese.

Una punizione che riequilibri questi atti è fuori questione. Ciò che ha fatto non potrà mai essere ripagato equamente: ha ucciso 77 persone. Dovremmo portarlo alla forca 76 volte senza impiccarlo, ma farlo solo dopo la 77esima volta? E' accaduta una vera e propria catastrofe, a cui si può rispondere solo aderendo ai valori base della società norvegese. Le atrocità non possono essere ribilanciate da una giusta dose di dolore, non si può avere una "equa" retribuzione, deve esserci qualcos'altro. Per trovare delle risposte a queste domande all'interno di un sistema penale rispecchi il nostro sistema sociale, dobbiamo chiedere aiuto agli antichi ma sempre efficaci valori di perdono e grazia.

## **L'architettura del carcere. Tendenze attuali e stato dell'arte**

---

*Marella Santangelo*

L'obiettivo di queste note è quello di raccontare dal punto di vista dell'architettura le vicende essenziali e più recenti dell'architettura del carcere che hanno portato all'attuale situazione, provando ad esprimere un punto di vista chiaro ed interno alla disciplina della progettazione. Si muove da una prima riflessione che può apparire singolare, non si parla mai in Italia di architettura del carcere bensì di edilizia carceraria, e questo sia trattando le questioni della manutenzione del patrimonio carcerario dello Stato, che parlando di nuove realizzazioni, laddove si presume necessaria l'elaborazione di un progetto, propriamente architettonico. Nel termine edilizia è compreso il complesso delle attività riferite al processo costruttivo, quindi anche la progettazione dell'architettura, ma è nell'uso comune della lingua un modo per riferirsi ad un tipo di costruzioni assolutamente generalizzabili che introduce peraltro ad un "gergo" tutto interno che avvilisce ulteriormente il valore dell'apporto dell'architettura.

Questa notazione è importante per introdurre un'altra, il collettivo disinteresse verso qualsiasi questione di qualità riferita al carcere, appare chiaro a chi a vario titolo si avvicina a questa realtà che si tratta di un mondo altro nel quale prevalgono le questioni della pena e della punizione conseguente, nel quale si opera una sorta di de-spazializzazione, nel senso che basta sapere che c'è un luogo in cui si attua la pena inflitta. La qualità e le caratteristiche di questi spazi, di questi luoghi non sono oggetto di indagine e, come se non fosse già sufficiente la privazione della libertà personale, le condizioni in cui versano e in cui si costringono i detenuti nel nostro Paese, note a tutti, sono inumane e vergognose.

E' possibile, dunque, affermare l'assenza dell'architettura nel progetto delle carceri, anche ora che si sta attuando il "piano carceri" che prevede interventi sull'esistente e realizzazioni ex-novo, non si è ritenuto che fosse un'occasione per provare a riportare lo studio degli spazi e dei luoghi, le ragioni del progetto di architettura all'interno dell'emergenze che si sta tentando di affrontare.

Le questioni principali sono sintetizzabili sostanzialmente in due temi, la relazione con la città e cioè la relazione tra forma urbana e forma architettonica, e l'architettura cioè le questioni della progettazione e della composizione architettonica.

La questione della relazione con la città è una questione dimensionale, i carceri sono di enorme estensione, megastrutture che occupano brani di territorio creando al loro intorno una sorta di aree di rispetto, questo significa che attorno ad essi si creano spesso vuoti inutilizzati e inutilizzabili. Inoltre, la relazione fisica tra gli istituti e l'esterno è affidata ad elementi puntuali, il muro di cinta, l'avancorpo che in genere ospita gli uffici, i posti di guardia, talvolta le caserme delle guardie penitenziarie, questi corpi mediano il passaggio dentro/fuori, ma allo stesso tempo sono anche gli unici elementi che consentono di ritrovare una misura nel lungo sviluppo orizzontale.

La città della storia racconta che l'istituzione detentiva era interna al centro, era una delle attrezzature urbane e come tale aveva una collocazione nell'area urbana centrale, valgono per tutti i carceri dell'Ucciardone a Palermo del 1842, San Vitore e Milano del 1879, *La Santé* a Parigi del 1867. Dalla città ottocentesca e borghese vengono espulse tutte quelle presenze che possono arrecare danno all'immagine urbana per le funzioni che ospitano, tra cui macelli, industrie, cimiteri e carceri. Questa operazione di "decoro urbano" segnerà lo sviluppo delle grandi conurbazioni, questi elementi posti in aree periferiche, o comunque decentrate, diverranno molto spesso i poli attorno ai quali la città si svilupperà, segnando inconsapevolmente nuove direttrici di ampliamento, un caso emblematico è il complesso di Poggioreale a Napoli.

Nella città del Novecento si ritrovano, invece, sterminate periferie senza misura, nelle quali tra giganteschi complessi di edilizia residenziale sociale si stagliano massicce queste presenze aliene, quasi sempre circondate da alti e impenetrabili muri, due casi esemplari sono il carcere di Sollicciano a Firenze e Le Vallette a Torino. Questi talvolta assumono il ruolo di elementi di riferimento di parti urbane territorializzate, in cui si ritrova un'alternanza di vuoti e pieni, in cui non c'è alcun elemento in grado di restituire identità e senso. Sono in parte quelli che Marc Augé ha definito i non luoghi, e ragionando sul carcere si può concludere che si è arrivati alla condizione limite di non luoghi, i carceri, chiusi in non luoghi urbani privi di confine e identità.

Ragionando in termini di riqualificazione urbana e di recupero delle centralità nella città diffusa del secolo scorso, la questione del carcere e della necessità di riportarlo in relazione con l'intorno diventa determinante. Bisogna lavorare per rompere la fitta cortina dell'isolamento, il carcere deve relazionarsi con quanto lo circonda e divenire una delle strutture dialoganti della città. La separatezza fisica si riflette sull'interno delle strutture e l'isolamento del carcere e dei detenuti diventa ancora più duro e impenetrabile. L'architettura può essere uno strumento importante per affrontare questa situazione, attraverso il progetto si può invertire

una tendenza, riportare l'architettura ai temi del carcere significa al contempo che il carcere diventa nuovamente un elemento architettonico. Non è la questione delle tipologie che interessa disaminare in questa occasione, anche perché la schematizzazione, la necessità di riconoscere tipologie note e ereditate dalla storia per le strutture carcerarie ha ulteriormente svilito i temi portanti della progettazione di queste architetture. E' sulla questione della qualità dello spazio architettonico che si vuole indagare.

L'altra questione, dunque, l'architettura. In Italia si è verificata ad oggi una condizione particolarmente "dolorosa". Con la riforma dell'ordinamento penitenziario del 1975 si sarebbe potuta avviare una nuova stagione in cui il carcere poteva tornare ad essere un tema appassionante di architettura, il patrimonio italiano era già allora in condizioni disastrose e c'era molto lavoro da fare. Si iniziava a venir fuori dal boom economico degli anni '60, l'edilizia penitenziaria vedeva realizzarsi alcuni impianti importanti affidati peraltro a bravi e significativi architetti di quel tempo.

Innanzitutto il progetto di Mario Ridolfi di Badu e Carros a Nuoro realizzato tra il 1953 e il 1964, nel quale il maestro propone una concezione innovativa dell'architettura di questi luoghi complessi pur rimanendo all'interno di tipologie consolidate, disegna la pianta come incastro di due figure geometriche, rilegge in chiave moderna una tradizione antica del costruire fino a reinventare il ritmo delle aperture e ad accostare, nei corpi più rappresentativi, il granito sardo con i mattoni. Di poco posteriori sono i progetti di Sergio Lenci per Livorno, 1974, e per Rebibbia, 1975; nel primo l'architetto lavora molto alla relazione con il paesaggio circostante, attraverso gli affacci delle celle che danno anche maggiore luminosità all'interno e sulla forma dei corpi edilizi, mentre nel progetto del carcere romano divenuto esemplare, si concentra sugli edifici cellulari, e sugli spazi di mediazione tra interno ed esterno, soglia, ingresso, l'altro tema importante nella composizione del complesso penitenziario è la relazione con gli spazi esterni, con il verde entra nel disegno dell'insieme come materiale del progetto d'architettura.

Infine, bisogna ricordare il carcere fiorentino di Sollicciano di Mariotti, Inghirami, Campani ed altri, del 1983, nel quale, dopo dieci anni nel 1993, viene realizzato il bellissimo Giardino degli incontri su progetto di Michelucci; in questo lavoro la canonica geometria del carcere viene alterata, è una delle prime volte in cui si ragiona sul linguaggio e la forma dell'architettura, lo spazio interno delle celle esce dai canoni rigidi e punitivi, per tentare di realizzare una sorta di unità abitativa, che abbia addirittura uno spazio esterno di pertinenza. Le forme sono per la prima volta plastiche, si abbandona lo schema ad angolo retto che ricorda

con forza il *castrum* militare si fa avanti l'idea che si possa lavorare ad uno spazio della detenzione con caratteristiche diverse da quelle evidentemente e dichiaratamente punitive.

Questa brevissima stagione ha avuto un ruolo importante, testimoniare che si può pensare ad una architettura del carcere in termini di composizione e di progetto, considerando la funzione e il ruolo che deve ricoprire, che non è quello punitivo/afflittivo bensì, ricordando la nostra costituzione, un luogo in cui ritrovare se stessi e recuperare alla vita libera che verrà.

A cavallo tra i 'Settanta e gli Ottanta con gli anni di piombo e il terrorismo, l'Italia è paralizzata, l'unica parola ripetuta all'infinito è sicurezza, accompagnata da durezza e irrigidimento delle pene e delle condizioni di detenzione. Dopo il 1981 viene elaborato una sorta di schema tipologico, di layout funzionale, che ha diverse articolazioni solo in relazione alla durezza della detenzione. L'architettura scompare del tutto, le carceri sono sempre più uguali tra loro pur se diverse, si impone di fatto una uniformità nell'immagine che è direttamente derivata dalle scelte costruttive, tutte centrate sulla prefabbricazione, questo significa che era sufficiente definire dimensioni e quantità per poi passare al montaggio in cantiere. Questo tipo di impostazione evidentemente presuppone schemi progettuali, non c'è più bisogno del progetto, i temi dell'architettura sono ignorati totalmente. Si lavora su un abaco di soluzioni tutte uguali tra loro, nell'assoluta indifferenza per gli spazi collettivi o addirittura in assenza degli stessi, cioè dei luoghi che dovrebbero rappresentare il fulcro, il connettivo attorno al quale articolare il resto dell'edificio, all'interno dei quali svolgere attività e vita di comunità.

Da una relazione istituzionale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del 1981: "(...) ridurre al minimo i margini di discrezionalità sino ad ora concessi nella determinazione delle strutture penitenziarie e (di) garantire su tutto il territorio nazionale l'omogeneità anche nel trattamento del detenuto e nello svolgimento dei servizi".

In questi stessi anni sono realizzati molti complessi penitenziari, secondo il layout di cui si è detto e rigorosamente in materiali strutturali prefabbricati, val la pena di citarne due la Casa di reclusione di Bollate, Milano, che per il modo in cui è stato diretto negli ultimi anni, per l'attenzione e la cura dei detenuti è considerato il carcere modello d'Italia, l'altro è la Casa di reclusione di Sulmona, il carcere con il più alto numero di suicidi d'Italia. Questa notazione vuole sottolineare come il senso dello spazio possa essere assolutamente secondario o, se non vi è una politica dirigenziale consapevole, possa addirittura divenire letale, non va mai dimenticato che le persone rinchiusi in alcuni istituti italiani passano 24 ore chiusi nelle celle in condizioni fisiche e spaziali disperate.

Su questa situazione si innesta la questione del sovraffollamento. Come conferma la seconda condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti umani di Strasburgo “per trattamento inumano e degradante” dei detenuti. Il tema centrale attorno al quale ruota l'emergenza carceraria italiana è quello della carenza o mancanza di spazi per ospitare la popolazione detenuta, ma anche l'inadeguatezza degli istituti in funzione, molti dei quali operanti in strutture antiche, inappropriate e fatiscenti, talvolta nate con altra destinazione d'uso e riadattate a carcere. Come anche i giudici della Corte europea hanno constatato, il problema del sovraffollamento carcerario in Italia è di natura strutturale e la mancanza di spazio ricade sull'intera popolazione rinchiusa, costretta a trascorrere la maggior parte delle ore della giornata, in alcuni istituti tutte, chiusi in celle minime, dove i dati dicono non hanno più di 3 metri quadrati a disposizione.

La consapevolezza dell'emergenze sociale rappresentata dal sovraffollamento e la sua stretta connessione con lo stato fatiscente dell'edilizia carceraria, le sue ricadute sul tessuto urbano, sottolineano nuovamente la totale assenza dell'architettura, intesa come disciplina del progetto dello spazio in cui vivere, nella concezione del carcere in Italia. Il Paese non sente il carcere come parte del tessuto sociale, è una realtà completamente estranea alla quotidianità della vita urbana. Eppure il carcere è un'attrezzatura urbana, luogo deputato ad una funzione pubblica, come scuole ed ospedali, e come tale dovrebbe essere parte della vita della città.

Questa “lontananza” rende ancora più sconosciuti e separati questi luoghi, già fisicamente chiusi dal muro di cinta, il cui ruolo sociale non è certo quello dell'annullamento della personalità di coloro che vi sono rinchiusi, quanto di recupero e riabilitazione, come recita l'art. 27 della nostra Costituzione: “le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato”.

E' ormai improcrastinabile una riflessione operativa sullo spazio del carcere e sul ruolo centrale che questo deve e può assumere nel processo di recupero, lo spazio architettonico di chi vive rinchiuso ha proprietà relazionali e dimensionali completamente diverse, assume “misure” e ruoli complessi, si tratta dunque di ripensare e reinterpretare in termini di spazio le istanze contemporanee sulla concezione della detenzione. Gli architetti hanno il compito, ma anche il dovere morale, di riportare la questione teorica e applicativa tanto nel progetto di carceri ex-novo, quanto nel intervento di recupero e risanamento di istituti storici.

Come dimostra il Piano Carceri in vigore, elaborato dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero di Giustizia gli interventi previsti ad oggi sono l'ampliamento o il completamento di padiglioni esistenti, la ristrutturazione

dei vecchi istituti e la realizzazione di soli 5 nuovi complessi. Da un lato gli interventi sono sostanzialmente di trasformazione dell'esistente, dall'altro ancora una volta l'architettura non è neanche menzionata.

E', dunque, proprio all'architettura ed ai temi della composizione che si deve fare appello, perché solo così è possibile riportare il progetto come plusvalore nella realizzazione degli interventi ex-novo o sul preesistente. A partire dallo spazio interno nella sua complessità, da quello più privato delle celle ai luoghi collettivi, alla relazione fisica tra interno ed esterno, alle relazioni percettive all'interno e dall'interno verso l'esterno, ciò che è dentro il muro di cinta, ciò che è fuori dal muro di cinta, dai luoghi di soglia tra dentro e fuori, si punta a ripensare all'architettura carceraria e allo spazio del vivere costretti come una nuova importante sfida del progetto architettonico contemporaneo nell'ambito dei diritti e della dignità dell'uomo.

In Europa, in particolare al nord, molti Paesi stanno sperimentando nuove forme e tipologie per l'architettura del carcere, finalmente i progetti sono affidati ad architetti che si dedicano alla ricerca sperimentale attraverso il progetto, provando ad individuare nuove potenzialità dello spazio, diversi ruoli degli spazi comuni ed anche di quelli aperti, nuove forme di relazione con l'intorno urbano.

Un esempio interessante è il penitenziario De Schie a Rotterdam (1998), di Carel Weber, posizionato in un'area industriale e sulla sponda del fiume, non lontano dal centro della città, ha una forma rettangolare allungata, circa duecento metri per ottanta, con due grandi corti interne centrali; una di queste è dedicata agli impianti sportivi, l'altra agli spazi verdi, sulle corti affacciano tutte le celle. La struttura è pensata in armonia con la vicina fabbrica di tabacco, in una continuità dell'immagine degli edifici, con l'architettura industriale che disegna questa area della città. Le facciate in vetro laminato sono prevalentemente color ocra, tanto che l'istituto è nominato "la sfinge gialla", ma il colore ha un ruolo importante anche nei particolari, con vaste campiture blu e le finestre incorniciate di verde. E' importante notare come le 252 celle che lo compongono occupino solo il quindici per cento della superficie utile, che per il resto, oltre gli uffici, è dedicata a spazi per le attività ricreative, sale per i colloqui di varie dimensioni e natura, luoghi di lavoro, cucine e refettori comuni.

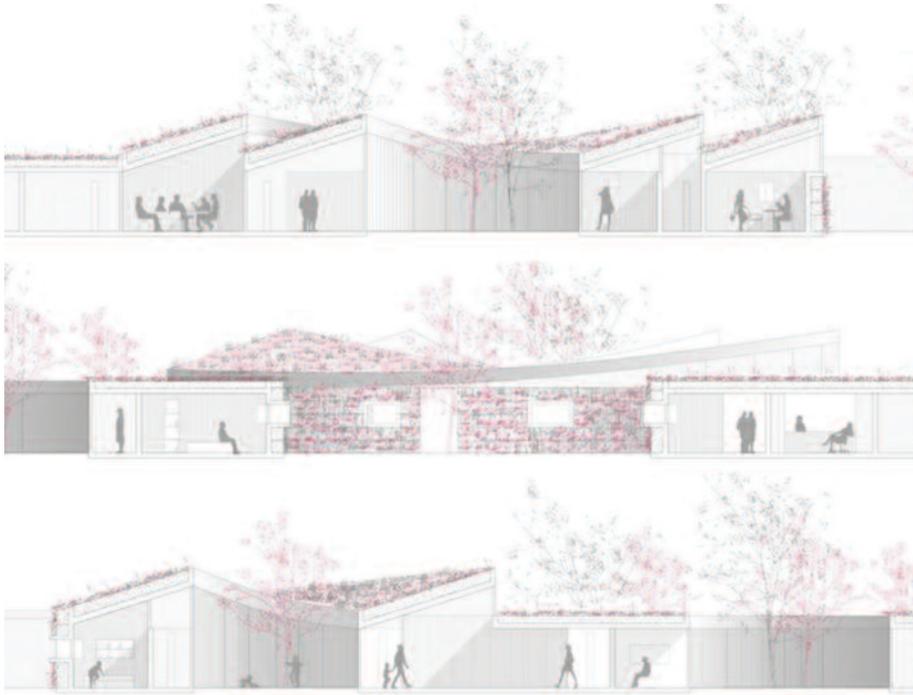
Di dimensioni molto ampie è invece il progetto dello studio londinese C.F. Møller Architects, della Prigione di Stato sull'isola di Falster in Danimarca, esito di un concorso internazionale di progettazione. Il carcere è pensato come un villaggio che si adegua al paesaggio circostante, i luoghi collettivi ne rappresentano l'ossatura, come in una piccola città di fondazione; la trama dei percorsi disegna una rete di strade che serve le attrezzature collettive e gli spazi verdi. Al centro del

complesso si trovano le funzioni pubbliche, gli edifici dell'amministrazione, la biblioteca, una sala per il culto e vari impianti sportivi. Gli edifici delle celle hanno una pianta stellare collegata ad un blocco di smistamento, un alto muro dalla forma irregolare delimita e protegge il complesso. Questo progetto, che sarà completato nel 2016, rappresenta un atteggiamento progettuale che punta a delineare una grande attrezzatura autonoma in cui l'esterno viene, attraverso il verde, portato all'interno, aree naturali e aree coltivate si alternano alle aree destinate alla zootecnia, che da così anche lavoro ai detenuti. L'interazione con il paesaggio è elemento centrale del progetto, informando anche l'espressione formale, con la luce che disegna esalta le linee dei prospetti dei diversi corpi costruiti e diviene elemento centrale anche nel disegno degli interni.

Nel progetto di un carcere femminile a Reykjavic dello studio spagnolo OOIO Architecture, il criterio di impostazione del progetto è simile a quello precedente,

Reykjavik - Female Prison, Reykjavik, Islanda, OOIO Architecture





Reykjavik - Female Prison, Reykjavik, Islanda, OOIIO Architecture

la relazione con gli spazi esterni rappresenta la questione cardine. Gli architetti hanno lavorato a valle di un sondaggio fatto con i detenuti proprio sulle qualità dello spazio detentivo, dal quale è emersa l'ansia costante di chi è dentro cioè il sentire sempre di essere in carcere, in uno spazio detentivo con aspetto di "carcere". La pianta del complesso penitenziario è così disegnata come un insieme di piccoli edifici a pianta circolare accostati tra loro, piccoli padiglioni ad una scala più umana; lo studio dei percorsi è dettagliato per categorie di utenti, così come le aree dello stare. Un complesso pensato come un insieme di ingranaggi che renda tutto più efficiente e funzionale, la cui composizione è tutta centrata sul rapporto con la natura e con la luce, con un riferimento costante all'architettura islandese tradizionale e alla natura avvolgente dell'isola.

Ancora nell'Europa del nord, a sud di Oslo, si trova uno dei carceri più noti, l'istituto di massima sicurezza la Halden Prison progettata da Erik Möller e terminata nel 2010; il complesso lontano dal centro abitato è immerso nel verde e può ospitare fino a 252 detenuti. La concezione del progetto è basata sulla convinzione che il detenuto vada aiutato nel suo percorso di recupero, la struttura in termini spaziali assume un valore fondamentale, spazi e luce rappresentano i due ele-

menti centrali, vi è inoltre una notevole dotazione di impianti sportivi, percorsi da jogging, uno studio di registrazione per la musica e lo spettacolo, fino ad una foresteria per ospitare i parenti in visita. Obiettivo primario è quello di ridurre la solitudine, vi sono infatti due detenuti per cella, ogni dodici persone ci sono una cucina e un soggiorno comuni, almeno un pasto nella giornata è consumato con le guardie, che non sono armate, un cospicuo numero di operatori entra dentro ogni giorno per lavorare con i detenuti, con i quali si avviano percorsi didattici di vario genere. Il ruolo della spazialità, in particolare degli spazi collettivi, è riconosciuto in questo istituto come centrale rispetto alla vita e alle condizioni detentive anche in una massima sicurezza.

La Casa Circondariale di Leoben in Austria ha invece una posizione abbastanza centrale rispetto alla città, è progettata dallo studio Hoensinn Architektur di Graz che negli ultimi anni ha lavorato a diversi edifici giudiziari in Austria.

E' molto interessante, guardando il lavoro di questo team, come le principali tematiche ricorrenti nelle loro architetture siano chiaramente leggibili anche in questi progetti, a dimostrazione del fatto che la concezione dell'architettura è applicabile a tutti i tipi di costruzioni, prescindendo dalle funzioni. Cioè è possibile progettare e realizzare anche un carcere, l'istituzione totale, considerando temi e valori dell'architettura nella loro essenza e relazione con l'uomo.

Leoben - Casa Circondariale, Leoben, Austria, Hoensinn Architektur, 2004





Leoben - Casa Circondariale, Leoben, Austria, Hoensinn Architektur, 2004

Questo edificio complesso è formato da due parti, l'una ospita il tribunale e l'altra il carcere, ma l'idea di considerarlo una entità ha consentito ai progettisti di offrire alla città la facciata più aperta, una sorta di scrigno trasparente a servizio della cittadinanza, per cancellare -come si legge nella relazione- la patina di impenetrabilità e cupezza di tutti gli edifici giudiziari. Dunque, la pelle dell'edificio è trasparente e mitiga il senso di isolamento dalla realtà, ferro, vetro e legno disegnano l'edificio; lungo la recinzione perimetrale due semplici iscrizioni recitano: "Tutti gli essere umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti" e "Tutte le persone private della propria libertà devono essere trattate con umanità e nel rispetto della dignità inerente la persona umana". Le unità di detenzione, poste nella parte posteriore del complesso, sono progettate come spazi di condivisione per un massimo di quindici persone e ciascuna di esse è provvista di cucina, servizi igienici, palestra, sala giorno e una piccola loggia. Le strutture lavorative e per il tempo libero sono disegnate in modo da garantire l'obbligatorio controllo e la necessaria sicurezza, ma anche per permettere, ai detenuti l'accesso indipendente e senza accompagnamento, alleviando così il personale da alcuni compiti ed impedendo la restrizione totale. I percorsi, gli spazi collettivi, i materiali con cui gli edifici sono stati realizzati, le relazioni tra le cose e le percezioni parlano di un progetto di architettura.



Heidering - Penitenziario di Heidering, Großbeeren, Germania, Hoensin Architektur

Lo stesso studio di architettura sta completando la realizzazione del Penitenziario di Heidering a Großbeeren vicino Berlino, in Germania, questo complesso è ubicato in una zona lontana dal centro urbano, un'area verde circondata da campi coltivati. Pur nella profonda differenza di posizione tra i due complessi, nella concezione dello spazio interno di vita dei detenuti si ritrovano con chiarezza gli stessi temi e simili soluzioni.

Il nuovo carcere di Heidering può ospitare fino a 648 detenuti in tre strutture con la pianta a forma di X e comprende anche un complesso di edifici per lavorare; i corpi costruiti sono compatti e i percorsi di collegamento studiati perché siano brevi, quelli coperti sono in vetro affinché siano trasparenti. L'impostazione generale è legata allo studio della topografia, ed in particolari alle relazioni con gli spazi aperti luoghi d'elezione per praticare sport, per lavorare e per trascorrere il tempo. Ancora una volta l'architettura è stata indispensabile per creare condizioni spaziali che permettano un regime carcerario sicuro ed umano e condizioni di lavoro ottimali per chi è comunque ristretto.

Diversa da quella italiana, ma con molti punti in comune, è la condizione penitenziaria in Spagna, dove la costruzione degli edifici più recenti è anch'essa basata su moduli, che ne semplificano la realizzazione, e lontani dai centri abitati, quindi isolati e mal collegati. Il regime carcerario spagnolo ha da alcuni anni avviato una sorta di sperimentazione, che ha investito anche le condizioni dello spazio; sono stati inventati i cosiddetti "moduli", in particolare i "*modulos de respecto*" e i "*modulos terapeuticos*". I moduli sono un sistema attraverso il quale si sviluppa un modello penitenziario diverso, segnato in special modo dalla scelta volontaria dei detenuti che possono o meno aderire; è una sorta di contratto di convivenza basato su una diversa relazione tra funzionari, guardie e detenuti, una metodologia che vuole responsabilizzare quest'ultimi sull'organizzazione delle attività quotidiane. Le circa 7.500 persone, coinvolte in questa organizzazione, firmano un documento vero e proprio con il quale entrano nel programma e si impegnano ad una serie di obblighi di vita comunitaria, fino addirittura ad impegnarsi sull'igiene personale. Negli istituti dove sono realizzati i "moduli" le celle degli aderenti sono aperte tutto il giorno, i momenti di vita comune sono centrali nell'organizzazione delle giornate, tutto questo ricade anche sull'organizzazione degli spazi fisici in cui svolgere tutte le attività e, poiché anche nella maggior parte delle carceri spagnole gli spazi comuni sono pochi e male organizzati, le esigenze della collettività hanno portato alla trasformazione degli spazi ad opera dei detenuti stessi. Queste iniziative che hanno dei risvolti positivi, allo stesso tempo creano due classi di detenuti, quelli che fanno parte dei "moduli" e che si assumono delle responsabilità ma che hanno anche molti diritti e agevolazioni, e quelli che non aderiscono, e che quindi soffrono un regime carente e punitivo. In conclusione di queste note sul tema dell'architettura contemporanea del carcere in Europa, è interessante un richiamo alle attuali scelte degli Stati Uniti, dove si è avviata una stagione compulsiva di costruzione di nuovi istituti, di dimensioni enormi, cittadelle fortificate perse nella vastità del territorio nordamericano. E' difficilissimo trovare immagini delle carceri americane, quel che però

è acclarato è che la progettazione è basata su linee guida come quelle elaborate dal *Federal Bureau of Prisons*, queste sono impostate principalmente sulle relazioni tra l'ambiente carcerario e i comportamenti dei detenuti, sullo spazio della detenzione come *existenz-minimum* e sui modi per frammentarlo ed aumentare la capienza, sugli studi di design relativi solo allo spazio interno delle celle. Due casi, che ormai hanno alcuni anni sono però esemplari delle scelte complessive, realizzati entrambi molto lontano dai centri abitati; uno è il USPHS, *Federal Correctional Complex*, a Florence in Colorado del 1993, destinato all'alta sicurezza, la sua costruzione era inserita in un piano per la realizzazione di quattro prigioni e penitenziari con vari livelli di sicurezza. Nella planimetria generale si individuano chiaramente gli otto blocchi detentivi a due piani che fronteggiano gli edifici per l'amministrazione, la struttura sanitaria, i locali per le attività, la cappella, il liceo, il commissariato, la lavanderia e il barbiere, le celle detentive di ogni blocco sono disposte intorno al cortile coperto per la ricreazione, richiamando antiche tipologie. Un sistema di controllo elettronico con unità centralizzata all'interno di una singola stazione vigila sul complesso, mentre la sorveglianza addizionale è fornita da un perimetro di sicurezza con sette torri di guardia e una strada per le pattuglie. Insomma, vengono alla memoria le immagini dei film americani ambientati in prigioni che sembrano fortificazioni.

Non lontano dallo stesso modello è l'enorme *Federal Correctional Complex ad Allenwood* in Pennsylvania, l'insediamento carcerario occupa una vasta area territoriale con tre strutture nettamente separate tra loro, ciascuna con un proprio recinto murario e spazi esterni di servizio: una di bassa sicurezza (*Low Security Federal Correctional Institutions*), una di media sicurezza (*Medium Security Federal Correctional Institution*) e una di alta sicurezza (*High Security United States Penitentiary*). Il complesso, destinato a un totale di 2300 detenuti, ha una ulteriore piccola articolazione, a maggior distanza dalle altre, per i collaboratori di giustizia con una capienza di 54 detenuti. Per questo intervento è stato predisposto un master plan, per verificare il progetto dell'insieme, dei corpi costruiti e delle aree verdi mantenendo la vegetazione esistente con un supplementare impianto di alberi autoctoni nella regione.

Il modello detentivo di riferimento è quello dell'interazione tra i detenuti e il personale, con una proclamata attenzione alla riabilitazione collegata alla dotazione di spazi per la formazione scolastica e professionale. I requisiti dell'alta sicurezza sono assai diversi da quelli delle altre strutture del complesso e questa sezione è completamente internalizzata e isolata dal resto. Gli edifici cellulari costituenti la media sicurezza sono disposti sulla base di un disegno radiale e riflettono la diversa gradazione del regime detentivo.

Il modello di riferimento della struttura di bassa sorveglianza è quello del campus e riflette una relativa libertà interna dei detenuti. La sicurezza è fornita dalla cinta perimetrale, il sistema di controllo e i veicoli di pattuglia. Ognuno delle quattro unità abitative iperdensificate con edifici a L può contenere 248 carcerati, alloggiati in spazi che ricordano più il dormitorio che la struttura cellulare.

Ragionare sui temi dell'architettura del carcere significa ragionare sulla vita e sullo spazio che i detenuti vivono, dentro il quale trascorrono tutta la loro giornata e le loro notti, spazio che diviene specchio di una vita e di una punizione. Lavorando, dunque, all'Università e facendo attività di ricerca sui temi della progettazione architettonica appare ancora più eclatante l'assenza in Italia di qualunque opportunità concreta di azione e di sperimentazione su questi temi.

Per concludere questo contributo è importante raccontare un caso concreto di proficua collaborazione tra le Istituzioni italiane per affrontare il problema delle carceri pensando a un nuovo modello di detenzione, a partire però dalla trasformazione delle strutture esistenti. Lo scorso mese di aprile è stato siglato un accordo di ricerca (a titolo gratuito) tra il Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II" (di cui io sono il responsabile scientifico) e il Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria della Campania, con l'obiettivo di dare un contributo reale in vista della riorganizzazione del nuovo circuito regionale degli istituti campani.

Il lavoro di consulenza alla redazione del progetto preliminare è stato avviato in poche settimane e quindici giorni fa è stato presentato il nuovo progetto per la trasformazione di Lauro, in provincia di Avellino, che da Istituto a custodia attenuata per tossicodipendenti, sarà trasformato in Istituto a custodia attenuata per detenute madri, diventando un polo specifico per tutte le regioni meridionali. Il lavoro è stato portato avanti con grande spirito di collaborazione e con risultati decisamente ottimi, con l'ufficio tecnico del Provveditorato, e coadiuvati dalla Direzione generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi, settore IV tecnico, del Ministero. Il progetto, preliminare ma è quasi concluso anche l'esecutivo, è stato presentato al Ministro ed ora è al vaglio definitivo del DAP. Non ci sono precedenti in Italia di questo tipo di accordo, la grande innovazione sia nell'aver finalmente messo direttamente insieme due Istituzioni tra le più importanti del Paese, creando un gruppo di lavoro composto sia da docenti del Dipartimento di Architettura dell'Università degli studi di Napoli "Federico II" che da componenti dell'Ufficio Tecnico del PRAP. Quella delle carceri è oggettivamente un'emergenza nazionale, ed è in queste occasioni che va verificato il livello concreto dello scambio istituzionale sia a livello Ministeriale, che a livello periferico. Nell'anno scorso un gruppo di docenti del Dipartimento di architettura e design

del Politecnico di Torino ha siglato un protocollo d'intesa con la Casa circondariale Lorusso e Cutugno di Torino per studi e ricerche sulle problematiche architettoniche penitenziarie, ed è l'unica altra iniziativa che va nello stesso verso in Italia.

In questa consulenza al progetto si è lavorato, partendo dalle condizioni preesistenti, sullo spazio delle celle, sulle dimensioni e sulla qualità, in accordo con il documento ministeriale che detta le linee guida per la progettazione degli ICAM, l'altro tema centrale è stato quello degli spazi collettivi. All'interno si sono creati, compatibilmente con le condizioni attuali, spazi polifunzionali che consentono alle madri ed ai bambini libero movimento e diverse utilizzazioni, all'esterno poi lo spazio centrale tra le due sezioni è stato liberato dal muro e trasformato in un giardino con aree di gioco e aree ombreggiate, così da poter essere utilizzato anche come area per i colloqui all'aperto. Si è lavorato pensando alla qualità complessiva, alla disponibilità economica (naturalmente esigua) con grande pragmatismo, ragionando sulla soluzione compositiva e allo stesso tempo sui materiali più economici che consentono di ottenere il risultato migliore. Non è facile progettare spazi di detenzione nei quali dovranno vivere i bambini, ma forse la forza di volontà nell'affrontare un tema così delicato ha unito e reso ancor più determinato il gruppo di lavoro.

Il nostro è un Paese strano, è di pochissimi mesi fa la notizia che non è stato ammesso al giudizio del MIUR (il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca) il progetto dello stesso gruppo di ricerca dal titolo "Patrie Galere" Linee guida per la valorizzazione dell'architettura carceraria in Italia: spazio interno e relazioni con il contesto, presentato anche con la Seconda Università di Napoli, con lo stesso gruppo del Politecnico di Torino di cui vi ho detto e dall'IRAT un istituto del Consiglio nazionale delle ricerche.

Questo ha varie letture possibili, quel che è certo è che non tutti nel nostro Paese e nelle Istituzioni preposte hanno ancora capito fino in fondo il senso della sinergia fra le Istituzioni e della messa in comune dei saperi e dell'agire, per affrontare uniti un problema di tale portata come quello delle carceri che riguarda nel profondo la coscienza di ciascuno di noi.

### *Bibliografia essenziale*

G. Michelucci, *Un fossile chiamato carcere*, a cura di C. Marcetti e N. Solimano, Pontecorboli, Firenze 1993.

G. Canella, *Carcere e architettura*, in "Il Ponte", num. monografico nn.7-9, 1995.

Fondazione Michelucci, Atti del seminario di lavoro *Architettura e carcere: gli spazi della pena e la città*, La Nuova Città, Pontecorboli, Firenze, 1998.

Aa. Vv., *La rappresentazione della pena, Carcere invisibile e corpi segregati*, in "Communitas" num. monografico n.7, febbraio 2006.

C. De Vito, *Camosci e girachiavi. Storia del carcere in Italia*, Laterza, Roma – Bari 2009.

S. Anastasia, F. Corleone, L. Zevi, a cura di), *Il corpo e lo spazio della pena, Architettura, Urbanistica e politiche penitenziarie*, Ediesse, Roma 2011.

L. Bologna et al, *L'universo della detenzione, storia, architettura e norme dei modelli penitenziari*, Mursia, Milano 2011.

F. Corleone, A. Pugiotto, *Volte e maschere della pena. Opg e carcere duro, muri della pena e giustizia riparativa*, Ediesse, Roma 2013.

## Dalla Repubblica della decarcerizzazione alla distribuzione selettiva della sicurezza

---

*Massimo Pavarini*

Il convegno “Il carcere al tempo della crisi” ha offerto l’occasione per interrogarsi sul se e come possa parlarsi di un carcere della crisi. È emerso che si dovrebbe distinguere tra un carcere nella crisi ed un carcere in crisi, e che la relazione tra crisi economica-politica e penalità è comunque una relazione complessa.

In letteratura sono da tempo presenti descrizioni più o meno precise della crisi della penalità oggi, ma anche modelli esplicativi della relazione di questa crisi con altro, modelli su cui vale la pena riflettere.

Qual è lo stato del dibattito sull’interpretazione della crisi carceraria oggi?

Le statistiche penitenziarie ci mostrano che i tassi di carcerizzazione sono aumentati quasi ovunque, e questa crescita mondiale della popolazione detenuta ci mostra come questo processo si sia determinato indipendentemente dal contesto economico. Tanto i momenti di boom economico come i momenti di recessione sono stati accomunati da un trend di crescita della popolazione detenuta, ma questo si è determinato solo a partire dalla metà degli anni Settanta. È a partire da quel momento che è dato assistere ad una crescita della carcerizzazione nel mondo, anche se questo trend non si presenta omogeneo. Basti pensare che anche in Stati Uniti, dove pure questa tendenza alla crescita si è mostrata più spinta che altrove, non tutti gli Stati hanno registrato una eguale tendenza: alcuni hanno visto aumentare molto la propria popolazione detenuta, mentre altri hanno mantenuto una certa stabilità, ed anche queste differenze andrebbero indagate con attenzione.

In ogni caso, alla domanda se ci sia una relazione tra ciclo economico e tassi di carcerizzazione, la risposta non può che essere complessa. Che ci sia una dipendenza causale è innegabile, perché un processo strutturale quale quello economico influisce su tutto e quindi anche sulla penalità, ma il problema da affrontare è attraverso quali snodi si articoli poi questa relazione, e qui si conoscono tesi più semplicistiche e tesi diciamo più articolate. Non pare corretto infatti parlare di sola relazione tra ciclo economico e penalità, ma più opportuno tenere in con-

siderazione il ciclo politico-economico, e cioè come vengono governati politicamente nel medio e lungo periodo i processi economici. È quindi il governo politico dell'economia che determina effetti sul processo di carcerizzazione. Non a caso una delle relazioni più interessanti è quella tra politiche penali e penitenziarie e politiche di welfare.

Altrettanto interessante è spostare lo sguardo sui trend di carcerizzazione di lungo periodo. Nel caso dell'Italia ad esempio ne viene fuori un quadro complesso, ma che offre spunti teorici assai importanti. È infatti vero che l'Italia, fotografata nella sua situazione attuale, rispetto allo scenario mondiale, presenta tassi di detenzione contenuti. Tra i paesi sviluppati, facendo eccezione per quelli asiatici, India in primo luogo, l'Italia è infatti un paese dal tasso di carcerizzazione relativamente basso.

Ma se abbandoniamo questa istantanea e cerchiamo di cogliere il movimento che l'Italia ha avuto in un arco di tempo più significativo, le cose cambiano radicalmente. È vero, l'Italia oggi non conosce, diversamente dagli Stati Uniti e di altri paesi, un problema di carcerizzazione di massa. Ma non è detto che l'Italia non si stia proiettando verso esiti di carcerizzazione di massa. Gli Stati Uniti, ad esempio, hanno un passato e neppure troppo remoto, basti retroagire alla prima parte del Novecento, segnato da un tasso di carcerizzazione contenuto: un indice medio di circa 100 detenuti su 100.000 abitanti ha retto per decenni finché, con l'avvento di Reagan alla Casa Bianca, il quadro non è cambiato radicalmente.

L'Italia al contrario viene da un trascorso di altissima carcerizzazione. L'Italia all'epoca dell'Unificazione registrava 280 detenuti per 100.000 abitanti, più del doppio del tasso di detenzione che si registra oggi. L'Italia viene dunque da una esperienza in cui lo Stato nazionale utilizzò il carcere come strumento di dominio e disciplinamento sociale.

Il tema del pauperismo, delle classi contadine che non si erano riconvertite, soprattutto quelle del sud, in classe operaia, offrì un'altra delle tante occasioni ottocentesche di ricorso al carcere come dispositivo di induzione coatta alla disciplina di fabbrica, attraverso un processo di carcerizzazione di massa. Si consideri inoltre che quella carcerazione brutale in Italia è stata accompagnata dall'uso di altre pratiche custodiali di massa, come la leva a 4 anni, che colpiva soltanto le classi deboli; o come l'istituzionalizzazione forzata della povertà, sia femminile che maschile. Per tacere poi del ruolo del dispositivo manicomiale nei confronti della miseria.

In definitiva l'Ottocento italiano ricorda, a ben guardare, il cinque-seicento inglese, con l'affermazione del modello dell' *asylum* a due secoli di distanza dalla rivoluzione industriale nel Regno Unito. L'Italia dunque entra nella modernità

anche attraverso l'uso di massa delle pratiche di segregazione. Il nostro Paese però, a far corso già dalla fine della prima guerra mondiale, poi più radicalmente con la fine della seconda guerra mondiale, conosce un processo di decarcerizzazione altrettanto radicale. Il periodo del fascismo certamente registra picchi di ricarcerizzazione, ma pur sempre all'interno di un trend di diminuzione, ed anche la crescita della popolazione detenuta che si registra alla fine della seconda guerra mondiale ha una dimensione contingente. Sempre, in occasioni postbelliche, aumenta la popolazione detenuta: i giovani maschi passano dal controllo militare al controllo civile e quindi anche penale; perdura una maggiore circolazione delle armi; etc. Per tutte queste ragioni l'Italia entra in democrazia con una popolazione detenuta relativamente ancora alta, ma che presto si riduce, diciamo fino alla fine della decade degli anni settanta del secolo passato, per stabilizzarsi poi per circa un ventennio e solo di recente, nell'ultima decade, per invertire la tendenza e crescere fino a raggiungere gli indici del dopoguerra. L'Italia repubblicana negli anni Cinquanta ha infatti un tasso di carcerizzazione di 140 detenuti su 100.000 abitanti ma in breve tempo, dal 1950 alla fine degli anni Settanta, si avvia un processo di decarcerizzazione, in buona parte ancora in assenza di un ordinamento penitenziario riformato: nel 1969, giova ricordarlo, si tocca il pavimento della presenza carceraria in Italia con di 27.000 detenuti, cioè 31 detenuti su 100.000 abitanti.

In altri termini, e qui si inizia a delineare una precisa ipotesi interpretativa, si può affermare che la prima repubblica sia stata una repubblica della decarcerizzazione.

E mentre l'Italia toccava i suoi minimi storici quanto a tassi di carcerizzazione, si chiudevano i manicomi, che contenevano qualcosa come 400.000 internati, cosa che all'estero ancora suscita ammirazione e stupore. Ed altrettanto accadeva per la detenzione minorile. Mentre ancora oggi in paesi come l'Inghilterra i minori istituzionalizzati sono decine di migliaia, in Italia da oltre un trentennio i minori detenuti non superano le 5-600 unità.

Ma anche da noi, con la metà degli anni Settanta, le cose cambiano: anche da noi tutto cambia in quel periodo, e così dal 1975 ad oggi la popolazione detenuta in Italia aumenta di tre volte, passando da 35 a 112 detenuti su 100.000 abitanti. Una triplicazione dunque della popolazione detenuta, un fenomeno certamente non drammatico come quello registrato negli Stati Uniti, ma ad esempio più significativo di quanto avvenuto in Inghilterra, dove si registra una crescita più controllata dal 1975 in poi.

Questo è dunque il dato di fatto con cui confrontarsi, tenendo presente che l'Italia in questo arco molto ampio di tempo, dal 1975 ad oggi, non è stata segnata da

fasi politiche ed economiche distinte. Prendiamo inoltre in considerazione alcuni dati. Anzitutto la criminalità.

È difficile vincere lo stereotipo diffuso secondo cui l'aumento della popolazione detenuta dipenda dall'aumento della criminalità e che a sua volta questa sia in relazione con la crisi economica. È un pregiudizio scientificamente infondato, all'apparenza anche culturalmente progressista, nella sostanza ottuso. L'Italia ha conosciuto un aumento della delittuosità, cioè dei reati denunciati (la criminalità non la conosciamo a causa della cosiddetta "cifra oscura"), ma in questi 40 anni la delittuosità è aumentata di circa il 35%. In questo intervallo di tempo, i reati denunciati all'anno sono passati da 2.200.000 a 2.700.000, e per la verità questo aumento si concentra in un preciso momento storico, tra il 1989 ed il 1993. Un aumento della delittuosità del 35% dunque, è però comunque incomparabile con una crescita di tre volte della popolazione detenuta.

Altro interessante nodo da sciogliere è se siano aumentati, e quanto, i soggetti che nel nostro paese vengono ogni anno condannati. Da questo punto di vista il sistema penale ha mantenuto costante negli anni la sua "capacità produttiva". È vero che siamo passati da 2 milioni a quasi 3 milioni di azioni penali iniziate l'anno, ma poi a giudizio sono andati ogni anno non più di 500.000 casi (la gran massa dei delitti denunciati è con autori ignoti); e questo mezzo milione di sentenze penali all'anno è abbastanza costante nel tempo, il che ci suggerisce che questa cifra indichi una dimensione strutturale del nostro sistema, così come è un dato costante che arrivino a sentenza definitiva di condanna non più di 200.000 casi l'anno. Di queste condanne, più di 100.000 sono con sospensione condizionale della pena, altre consentono una misura alternativa senza transitare dal carcere, cioè senza assaggio di pena detentiva; dunque alla fine coloro che entrano in carcere per una condanna definitiva sono poche decine di migliaia di persone ogni anno. È questo un dato che si è mantenuto relativamente costante in Italia, e dunque nemmeno l'aumento della produttività repressiva può spiegare la crescita della popolazione detenuta.

Ciò che invece è aumentato, e di molto, è la severità delle pene. Si permane dunque in carcere per più tempo, ed ultimamente, per via sia legislativa che giurisprudenziale, sono anche diminuite le concessioni dei benefici, ed è questo che ha determinato la situazione attuale.

I dati riportati sopra offrono alcune suggestioni, che certamente andrebbero più attentamente esaminate, ma che indicano comunque alcune ipotesi esplicative delle trasformazioni recenti. Un'interessante ipotesi esplicativa è quella elaborata da un autore americano, Michael Tonry, che ha detto qualcosa di interessante proprio sul tema qui in discussione. Riflettendo su contesti diversi dal nostro

Tonry sottolinea l'importanza del ruolo della politica nella dimensione della penalità, e opera una distinzione semantica che consente solo l'idioma inglese, tra *polity* e *policy*. La tesi dell'autore è che quando le dimensioni racchiuse da questi due concetti si avvicinano, si scaldano i motori e aumenta la repressione, mentre quando queste si allontanano, per ragioni di tipo istituzionale, il clima si raffredda e la repressione diminuisce.

Ma cosa intende Tonry con *policy* e *polity*? Il primo termine indica la riflessione politica sui problemi posti dal governo della cosa pubblica; il secondo, indica il governo della cosa pubblica nel suo farsi giorno per giorno, nel dovere costantemente operare delle scelte, quello che noi potremmo forse tradurre, per distinguerlo dal primo, come governo amministrativo. Sono entrambe politica, ma un conto è la riflessione politica ed un conto è il governo amministrativo della cosa pubblica. Dunque, dice Tonry, un sistema costituzionale in cui il momento della riflessione politica è distante dal momento della scelta di governo consente, per così dire, una "pausa di riflessione", permette di vedere in maniera più distaccata le questioni, senza il fiato sul collo dell'opinione pubblica. Se invece chi è costretto a fare questo esercizio di *policy* è però anche costretto al governo della cosa pubblica, evidentemente la sua fantasia si riduce di molto, manca il distacco di cui parlavamo sopra, e prevale la necessità di rispondere immediatamente alla domanda dell'opinione pubblica.

Il tema centrale diventa allora come si sia costruita in Italia questa domanda. Qual è stato da noi il governo che è stato fatto dell'insicurezza dei cittadini? Jonathan Simon è forse la persona che ha scritto le cose più intelligenti su questo tema, e che ha colto meglio di altri come il passaggio dalle politiche di welfare alle politiche neoliberiste ruoti proprio attorno a questo elemento. Le politiche del welfare hanno giocato, come elemento fondativo del consenso, la distribuzione delle risorse dello stato fiscale. Lo stato fiscale accumula risorse che distribuisce poi in chiave politica. Era quindi attraverso il criterio politico di distribuzione delle risorse sociali che si costruiva il consenso sociale. Reagan per primo intuisce, ed in questo c'è qualche cosa di profondamente originale, un governo diverso della cosa pubblica, un governo che non fa più affidamento sulla distribuzione di risorse economiche, ma fa affidamento sulla distribuzione selettiva della sicurezza.

La sicurezza e l'insicurezza diventano dunque i nuovi dispositivi di governance in tutti i settori, dalle amministrazioni locali al governo centrale, dalle politiche della scuola alle politiche sindacali.

Si può dunque ipotizzare che il passaggio dalla prima alla seconda repubblica si giochi anche in Italia su questo mutamento. Certamente la riforma elettorale

nelle elezioni amministrative, soprattutto l'elezione diretta del sindaco, ha fondamentalmente avvicinato *policy* e *polity*, con le conseguenze che dicevamo sopra. Per esperienza diretta di chi ha seguito le politiche di sicurezza all'interno delle città, posso testimoniare di quanto fosse calda la linea telefonica che metteva in comunicazione il primo cittadino con il questore e il prefetto. Il sindaco, pressato dall'opinione pubblica, chiedeva interventi orientati a produrre maggiore sicurezza. Spesso dall'altra parte del telefono si adducevano delle ragioni anche scientificamente corrette per non intervenire, del tipo: "Ma sindaco, è proprio convinto? Guardi che rischiamo di complicare le cose ..."; il prefetto o il questore ricorrevano sovente ai medesimi argomenti che io stesso avrei usato per convincere il sindaco dall'astenersi dal prendere decisioni così rischiose, come sgomberare con le ruspe un accampamento abusivo di zingari, multare i lavavetro, scacciare le prostitute dai viali di circonvallazione, ecc. Ma senza successo. Il sindaco quello spazio di libertà di non fare quanto chiedeva l'opinione pubblica lo aveva progressivamente perso, non aveva più il "distacco" necessario per avanzare un'idea diversa che non fosse rispondere alla domanda dell'opinione pubblica.

Era nata la seconda repubblica, figlia di una rottura di quel patto sociale e di cittadinanza che si era costruito attorno al 1947-48, e materializzato nella Costituzione. Forze opposte, che avevano anche fortemente lottato tra loro, erano riuscite ad assumere un punto di vista in comune che, pure con tutta l'ipocrisia che c'è negli accordi politici, era comunque dettato da una comune tradizione umanistica che accumulava tutte le forze politiche, sia quella cattolica che quella comunista che quella socialista. Questa comune cultura umanistica aveva messo al centro della propria concezione di società l'idea dell'uomo e non quella del sistema sociale nel suo complesso. In anni più recenti si è affermata una concezione funzionalista della politica e della società, in cui si parla di sistemi ma non si parla più della centralità dell'uomo. Con la crisi di quel sistema di alleanze che si era formato contingentemente nella lotta di resistenza al nazi-fascismo che si determina il passaggio alla seconda repubblica, sotto la pressione di un modello di sviluppo economico che arriva in Europa, attraverso l'Inghilterra, direttamente dagli Stati Uniti, modello che si impone e viene imposto nel contesto europeo, e che trova da noi un sistema politico fragile, minacciato anche dalla crescente autonomia e progressiva rilevanza dei luoghi di decisione amministrativa i quali, come ci ha suggerito Tonry, su tema dell'insicurezza cittadina hanno il fiato corto. Ma se lo scenario appena proposto, che non è certo l'unico modello esplicativo disponibile, può rappresentare una possibile chiave di lettura delle trasformazioni recenti, qualcosa va però detto anche degli scenari futuri e rispetto a questi qual-

cosa di nuovo è in vista, non solo in Italia, ed è qualcosa che va colto con intelligenza. La cosa nuova sono i diritti: questi diritti “presi sul serio”, o quantomeno che si ambirebbe a prendere finalmente sul serio. Se ci si pensa la storia del carcere è sempre stata una storia che ha negato i diritti ai detenuti, a partire dai manuali di diritto. Prima le teorie della “supremazia relativa” dello Stato, per cui la pretesa punitiva statale a fronte della violazione della legge, andava prioritariamente ed integralmente soddisfatta. Poi questo lungo cinquantennio di egemonia fumosa della rieducazione, che tutto ha ovattato e legittimato in nome appunto della rieducazione, del *pharmakon*, che fa male, ma allo scopo far del bene, cioè guarire, finendo per assimilare nei fatti la pedagogia degli adulti a quella infantile, una cosa scientificamente improponibile e i cui effetti sono stati sovente deleteri. Oggi però questa stagione sembra morta, uccisa non da noi che l’abbiamo criticata fin dall’origine, ma ferita a morte dalla cultura di fondo che la legittimava: in un modello politico e sociale come quello che si è venuto affermando oggi, che non si ispira ad una filosofia inclusiva, è ovvio che la rieducazione del condannato diventa sempre più un incomodo oggetto del passato che non si sa dove riporre. In effetti, non è che ci alieniamo completamente al tema dell’inclusione, ma a questo si affianca sempre più il tema del chi includere e chi non includere. Nasce così l’idea della meritevolezza o meno dell’inclusione, che implica la meritevolezza o meno dell’esclusione, ed è in questa condizione che il problema dei diritti si pone. Attraverso ad esempio le decisioni delle corti supreme, non solo in Germania ma anche negli Stati Uniti, o delle Corti internazionali, si inizia a porre il problema di come ricostruire i profili della legittimità del castigo e si tratta di un problema di rilevanza centrale e diportata radicale. Prescindiamo per ora dalla domanda se lo Stato abbia o meno necessità o diritto di castigare, domanda a cui chi è abolizionista come me non avrebbe difficoltà a rispondere, ma si tratta di una domanda che per ora ci porterebbe fuori strada. Assumiamo invece che lo Stato, in un processo di sviluppo in cui il corpo del Principe si fa Stato democratico, si sia portato dietro lo *ius puniendi*. Ma nello stato di diritto, e ancor più nello stato sociale, lo *ius puniendi* è ovviamente limitato dal sistema delle garanzie. Un diritto di punire al di fuori delle garanzie non può esistere, sarebbe un diritto di polizia, un diritto disciplinare puro. Qualsiasi *ius puniendi* è ius in quanto sia autodisciplina. La scuola penalistica bolognese a cui appartengo si è sempre riconosciuta nella teorizzazione, che si deve al suo fondatore, di un diritto penale costituzionalmente orientato, in cui i bei giuridici da proteggere non siano gli interessi di un Principe capriccioso, ma siano solo i beni che sono stati riconosciuti nel patto costituzionale come patto di cittadinanza. È legittimo punire non per castigare una semplice violazione di un precetto, ma solo se la violazione del pre-

cetto comporta un'offesa ad un bene di rilevanza costituzionale. L'alternativa è il "diritto penale d'autore", il "Diritto penale dell'atteggiamento interiore" (*Gesinnungsstrafrecht*), della sola e pura disobbedienza. In altri termini: il diritto penale nazista. Nello stato costituzionale di diritto il diritto penale, che pur è il diritto che irroga sofferenza si deve autolimitare nel proprio *ius puniendi*, in particolar modo tramite i tradizionali principi di legalità, tassatività, irretroattività, proporzione, colpevolezza. Ma questa autolimitazione si afferma anche sul piano sostanziale oltre che su quello procedurale, affermando che la pena privativa della libertà debba essere privazione, per un quantum determinato di tempo, del bene della libertà personale, e nulla più. Ogni altra limitazione è illecita, inaccettabile per uno stato di diritto.

La scommessa oggi dunque è questa: è possibile pensare ad una privazione della libertà che si autolimiti fino al punto di non violare o minacciare altri diritti del condannato? La mia risposta è scettica: no, temo che questo non sia possibile. Non credo si possa limitare la libertà personale comunque intesa, in senso ristretto o in senso ampio, senza comprimere altri diritti, che vanno dal diritto alla vita, alla salute, all'affettività, alle relazioni, alla cultura, etc. Qualsiasi limitazione della libertà personale, per quanto chirurgica e attenta a non violare altre libertà, comporta inevitabilmente la compromissione di altri diritti. Questo lo avevamo intuito da tempo, però oggi lo possiamo dire sulla base di una sempre più consolidata verifica empirica.

Il sovraffollamento carcerario – e di questo, paradossalmente, gli siamo quasi grati – ha svelato quel fatto vergognoso che non si può più occultare, rendendo evidente quello che teoricamente lo è sempre stato, ovvero che le carceri sono luoghi di distruzione di corpi umani. Sono luoghi di annientamento, più prossimi a campi di sterminio che a campi di concentramento. Questa è la realtà. Si guardino i tassi di suicidio, i tassi di autolesionismo, l'infettività che il carcere comporta. Abbiamo oggi i dati per misurare l'impatto del carcere sui diritti fondamentali della persona, a partire dal diritto alla vita. Si può immaginare cosa accada del resto.

Questa constatazione può portare ad un radicalismo abolizionista, ma può portare anche ad una attenzione politica riduzionista di questa violenza, e questa seconda strada è oggi un percorso possibile ed utile. Esperienze che fanno sorridere molti, come il numero chiuso in carcere o la lista d'attesa per scontare la propria pena, sono risposte sempre più diffuse. Se è accettabile entrare in una lista d'attesa per farsi operare per una malattia gravissima, per cui rischiamo la vita, mettendo dunque a repentaglio un bene giuridico primario come il diritto alla vita, come possiamo non accettare che lo Stato possa rinunciare al potere punitivo

perché non è in grado di esercitarlo nel rispetto dei diritti fondamentali? Ed è proprio su questo terreno che l'attuale governo avrebbe una grande opportunità. È un governo tecnico, che può liberamente agire perché è lontano dalla pressione dell'opinione pubblica di cui parlavamo sopra. Come governo tecnico e tecnocratico è in grado di imporre la lista d'attesa, è in grado di quantificare il numero massimo dei detenuti, carcere per carcere. E questa certamente non è l'unica soluzione possibile. Se proprio non si volesse la lista d'attesa, si potrebbe prevedere che chi decide per una carcerazione, sia il PM o il GIP per la custodia cautelare, o il giudice del fatto per l'esecuzione in carcere, in una condizione di sovraffollamento come l'attuale, debba assumersi la responsabilità di scegliere chi debba uscire. Il meccanismo non sarebbe complicato. Si immagini di avere superato la capienza regolamentare in un certo istituto, in cui bisogna condurre un nuovo detenuto. Ebbene, in quell'istituto ci sarà sicuramente qualcuno a fine pena breve, e potrebbe ad esempio essere questi ad uscire, per far spazio al nuovo. Che ci sarebbe di scandaloso? Non si tratterebbe altro che di un automatico calmiera al sovraffollamento. Ma di queste scelte è ora che si faccia carico la politica. Non è più tollerabile infatti l'idea che il governo delle carceri venga affidato alla magistratura, cosa che sfugge ad ogni concezione di divisione dei poteri. La magistratura è posta come potere terzo e neutrale nel conflitto, a garanzia dei diritti, e questo è il cuore della sua funzione. Al giudice dei casi concreti non può venire affidato il governo delle carceri, che spetta invece alla politica. Se la penality ha necessità di un governo, il governo della penality è solo ed unicamente di chi ha responsabilità e legittimazione politiche.

La prima repubblica ne era cosciente e a suo modo ne assumeva la responsabilità. Si chiamavano politiche indulgenziali, che in alcuni paesi sono anche state istituzionalizzate, come in Brasile, dove ogni anno a Natale c'è sempre, per legge costituzionale, un indulto. Che c'è di scandaloso? È in questo modo che in Italia, dal 1860 in poi abbiamo governato la penality, fino all'entrata in vigore di quell'infelice legge che richiede una maggioranza qualificata per le leggi di indulto ed amnistia. È questo che la politica dovrebbe tornare a fare, e subito, se ambisce a prendere i diritti sul serio.



## Gli Standard del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e la detenzione in Toscana

*Melissa Costagli*

Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti, istituito dall'omonima Convenzione siglata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa nel 1987<sup>1</sup>, svolge una fondamentale funzione di osservazione all'interno dei luoghi in cui sono detenuti, a vario titolo, individui sottoposti a misure restrittive della libertà personale. Operando in maniera autonoma e indipendente dai Paesi firmatari, quest'organo compie un'importante azione di controllo volta a prevenire la violazione, da parte degli stessi, della norma di *jus cogens* sancita dall'art. 3 della CEDU<sup>2</sup> per la quale "nessuno può essere sottoposto a torture né a pene o trattamenti inumani o degradanti".

Il CPT è legittimato ad effettuare visite in ogni luogo soggetto alla giurisdizione di uno Stato in cui siano trattenute persone, a qualunque titolo, per effetto di una decisione, ufficiale o meno, dell'autorità pubblica. Il suo mandato si estende quindi, oltre che alle carceri, alle stazioni di Polizia, alle caserme militari, agli istituti per minori e a quelli psichiatrici, fino ai centri di raccolta per immigrati e richiedenti asilo.

Le visite sono di due tipi: periodiche e ad hoc. Le prime si svolgono con regolarità in tutti gli Stati membri (di solito una volta ogni quattro anni), mentre le visite ad hoc sono effettuate quando le circostanze lo richiedono, in forza di una decisione discrezionale del Comitato stesso in merito al momento e alle motivazioni<sup>3</sup>.

Durante il sopralluogo, i membri della delegazione possono avere colloqui con i detenuti, in assenza di testimoni e senza limitazioni di tempo e prendere liberamente contatto con qualsiasi persona che ritengano possa fornire loro informazioni utili. Sui fatti constatati in occasione di ciascuna visita, è redatto un rapporto, poi trasmesso al Paese interessato, contenente eventuali raccomandazioni, di carattere non vincolante, circa i provvedimenti da prendere per migliorare la protezione delle persone private della libertà. Nei confronti dello Stato che non si adopera per adeguarsi alle istruzioni impartite, il Comitato può decidere di effettuare una dichiarazione di pubblico biasimo. I rapporti, di regola riservati, per volontà degli stessi Stati sono solitamente resi noti, anche tramite la pubblica-

zione sul sito istituzionale del Comitato stesso<sup>4</sup>. Ogni anno, il CPT è tenuto a presentare al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa una relazione generale sul proprio operato, nella quale sono riportate le indicazioni fornite alle autorità pubbliche in ordine a quelle che vengono considerate, in forza alle regole sovranazionali poste a tutela dei diritti dei detenuti, le condizioni minime necessarie per evitare il verificarsi di situazioni configurabili in termini di tortura o di trattamenti inumani o degradanti. Queste indicazioni, elaborate nel corso di anni di attività di osservazione sui luoghi di detenzione in giro per l'Europa, sono state estratte dai vari rapporti generali e raccolte in un unico documento che ha preso il nome "Gli Standard del CPT"<sup>5</sup>.

Gli Standard hanno ad oggetto le condizioni materiali di detenzione e le modalità di trattamento all'interno dei luoghi di restrizione della libertà, con approfondimenti dedicati all'assistenza sanitaria in carcere e alla formazione del personale penitenziario, offrendo altresì un'attenzione di riguardo alla detenzione dei minori di età e delle donne, all'internamento negli istituti psichiatrici e alla situazione degli stranieri ristretti in base alla legge sull'immigrazione.

Di qualunque situazione restrittiva si tratti, il CPT esige innanzitutto dalle autorità, al fine di prevenire maltrattamenti o abusi, che alla persona privata della libertà sia sempre assicurato, fin dal momento dell'arresto, l'esercizio del diritto di notificare la propria condizione di detenzione a una terza persona (un familiare o altro soggetto di fiducia o, nel caso di stranieri, il proprio consolato), del diritto di accesso ad un avvocato e alla visita da parte di un medico. Della titolarità di tali diritti, la persona deve essere informata senza ritardo, preferibilmente per iscritto e in una lingua che riesce comprendere e l'esercizio degli stessi può essere limitato o ritardato solo per esigenze legate all'indagine e, più in generale, alla tutela degli interessi della giustizia, in circostanze chiaramente predefinite e per periodi circoscritti di tempo<sup>6</sup>.

In merito alle condizioni materiali di detenzione, gli Standard si attengono sostanzialmente a quanto stabilito dalle Regole minime Onu<sup>7</sup> e dalle Regole penitenziarie europee<sup>8</sup>. Tutti i luoghi di reclusione, anche temporanea (come le celle di polizia), devono rispondere a criteri tali da garantire la salute, la dignità umana e, per quanto possibile, il rispetto della privacy.

La cella deve avere una grandezza ragionevole e proporzionale al numero di persone che solitamente la occupano, un'illuminazione adeguata, preferibilmente garantita da luce naturale, una corretta areazione, nonché un facile accesso ai servizi igienici, da mantenersi in condizioni di pulizia decenti<sup>9</sup>. L'accesso alla luce naturale e all'aria non deve essere in alcun modo ostacolato, come spesso accade, da attrezzi montati sulle finestre per impedire i contatti tra i detenuti, poiché que-

sto contribuisce solo a generare condizioni favorevoli per il diffondersi di malattie, come la tubercolosi<sup>10</sup>.

Il comitato ritiene altresì fondamentale che sia riconosciuta ad ogni detenuto, senza eccezioni (inclusi coloro che sono sottoposti alla misura dell'isolamento disciplinare), la possibilità di fare quotidianamente esercizio all'aria aperta, in spazi ragionevolmente ampi e dotati di riparo in caso di maltempo.

Al fine di definire meglio il concetto di "grandezza ragionevole" di una cella, gli Standard arrivano anche a individuare un criterio metrico, seppur facendo espresso riferimento soltanto alla cella di custodia della polizia. In particolare, si dice che questa possa dirsi idonea ad ospitare una sola persona, per periodi brevi, quando misuri almeno 7 metri quadri, 2 metri o più tra le pareti, 2 metri e mezzo tra il pavimento ed il soffitto. Il Comitato tiene comunque a precisare come, trattandosi di una questione complessa da valutare che deve tenere in considerazione molteplici fattori, detto criterio non vuole rappresentare un vero e proprio standard minimo, ma soltanto un livello auspicabile<sup>11</sup>.

Per la stessa ragione, il CPT ha sempre escluso qualsiasi automatismo in tema di rapporto tra dimensioni delle celle poste all'interno degli istituti penitenziari e numero dei detenuti, limitandosi ad esigerne una grandezza proporzionata alla quantità di persone destinate ad occuparle. Ciò, anche sul presupposto che la cella non dovrebbe costituire l'ambiente prevalente di vita del detenuto in carcere, il quale dovrebbe godere della possibilità di trascorrere fuori una parte ragionevole della giornata (almeno 8 ore), occupato in attività motivanti di vario tipo<sup>12</sup>. Da rilevare, per inciso, come il criterio metrico individuato dal CPT per le celle di polizia sia stato comunque ritenuto applicabile a tutte le celle di detenzione, incluse quelle delle carceri, dalla Corte Europea dei Diritti dell'uomo nella famosa sentenza "Sulejmanovic" del 2009, la prima a condannare lo Stato italiano per violazione dell'art. 3 della CEDU<sup>13</sup>.

Anche secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, l'esiguità degli spazi non ha mai costituito criterio esclusivo di valutazione, dovendo necessariamente considerare ulteriori fattori (quali l'accesso alla luce e all'aria, la possibilità di utilizzare privatamente i servizi igienici, il rispetto delle esigenze sanitarie di base, la durata della detenzione, il tempo trascorso fuori dalla cella)<sup>14</sup>. Con la sentenza "Sulejmanovic" si afferma però, per la prima volta, che tali considerazioni divengono superflue quando lo spazio a disposizione di ciascun individuo all'interno della cella scende al di sotto dei 3 mq. Il superamento di questa soglia, secondo i giudici della Corte, fa sì che la flagrante mancanza di spazio personale sofferta dal detenuto venga, da sola, a integrare la fattispecie di trattamento inumano e degradante<sup>15</sup>.

Questa condanna, espressa anche sulla base dei criteri indicativi formulati dal CPT, è divenuta l'emblema della lotta al sovraffollamento carcerario come male endemico dei nostri tempi, rappresentando il primo riconoscimento ufficiale della situazione d'illegalità presente in molti istituti di pena italiani e non solo. Dagli Standard del CPT emerge chiaramente la consapevolezza di quanto questo problema costituisca, all'interno delle carceri europee, la prima causa di scostamento dalle condizioni minime di detenzione auspiccate dal Comitato medesimo<sup>16</sup>.

Come ricorda più volte il CPT, un carcere sovraffollato implica spazi ristretti e spesso insalubri, areazione insufficiente, costante mancanza di privacy ma anche ridotte attività fuori cella, servizi di assistenza sanitaria sovraccarichi e, dunque, tensione crescente tra i detenuti e nel personale. Tutti effetti nocivi questi che, determinando un abbassamento della qualità della vita, sono in grado di dar luogo a condizioni di detenzione inumane e degradanti.

Se guardiamo alla realtà italiana, essa ci appare a dir poco allarmante. Su un totale di 46.000 posti disponibili, nei 206 istituti penitenziari, si registra un'eccedenza di presenze che, ormai da qualche anno, si attesta intorno 20.000 unità. Calandoci poi sul territorio regionale, vediamo che, dei 18 istituti carcerari toscani, ben 11 risultano popolati oltre la capienza consentita, alcuni dei quali (Firenze-Sollicciano, Pistoia, Siena, San Gimignano) superano percentuali di affollamento del 170 %<sup>17</sup>.

La prima casa circondariale di Firenze-Sollicciano è l'istituto più grande della regione e anche il più complesso dal punto di vista gestionale per le diverse tipologie di detenuti che ospita. L'edificio di costruzione relativamente recente (primi anni Ottanta), progettato secondo un'idea di carcere "aperto" propria della riforma penitenziaria del 1975, si struttura in padiglioni semicircolari collegati da un ampio corridoio ben illuminato, lungo il quale si aprono i locali destinati alle attività in comune. Le celle misurano circa 12 mq., dispongono di un balconcino chiuso verso l'esterno da lame di cemento armato che lasciano passare aria e luce e di servizi igienici separati da una porta.

Queste connotazioni, pienamente rispondenti agli standard europei appena visti, sono, nei fatti, sostanzialmente oscurate dal problema del sovraffollamento che vede l'istituto fiorentino, ormai da qualche anno, ospitare un numero di detenuti quasi pari al doppio della sua capienza regolamentare<sup>18</sup>. Così, nelle celle predisposte per ospitare una sola persona e in grado di tollerare al più l'aggiunta di un secondo letto, sono collocate normalmente dalle tre alle quattro persone (addirittura, in alcuni casi anche cinque) tramite la sistemazione di materassi sotto i letti a castello<sup>19</sup>. Le conseguenze sono inevitabili: condizioni igieniche precarie, caldo asfissiante durante il periodo estivo, costante man-

canza di privacy, difficoltà di approvvigionamento dell'acqua calda alle docce. Il tutto ingigantito dal fatto che i detenuti arrivano a trascorrere in cella fino 20 ore al giorno<sup>20</sup>.

Anche la casa circondariale di Prato, secondo istituto della regione per grandezza, presenta i medesimi problemi di sovraffollamento<sup>21</sup>. Nelle celle di circa 12 mq. vivono, per 18 ore al giorno, 3 e in alcuni casi anche 4 persone<sup>22</sup>, con uno spazio a disposizione per individuo di poco più di 4 mq. I detenuti non hanno la possibilità di accendere o spegnere la luce perché l'interruttore è posto fuori dalla cella, i bagni sono privi di finestra e le docce fatiscenti<sup>23</sup>. A ciò si aggiungono i problemi di ordine strutturale e manutentivo che si riflettono negativamente sulle condizioni igienico-sanitarie. La carenza di risorse rende tuttavia impraticabili gli interventi che sarebbero necessari per tamponare i danni provocati dall'umidità e dalle infiltrazioni d'acqua<sup>24</sup>.

L'edificio che ospita la casa circondariale Don Bosco di Pisa soffre parimenti di carenza di manutenzione, tra infiltrazioni, pezzi di intonaco che si staccano e muffa alle pareti. A causa di questi problemi, diversi locali sono stati chiusi (tra questi, anche il campo da calcio e la palestra) e altri sono a rischio di chiusura. Le celle, di ampiezza variabile dai 6 agli 8 mq., ospitano mediamente una persona in più rispetto alla capienza prevista<sup>25</sup>.

Ma l'istituto maggiormente sovraffollato della Regione, proporzionalmente al numero di posti di cui dispone, è la casa circondariale di Pistoia<sup>26</sup>, con le sue inadeguatezze strutturali legate, soprattutto, agli spazi esigui delle celle e alla carenza di ambienti per la socialità<sup>27</sup>. Chi nei mesi scorsi vi ha fatto visita ha riportato una situazione drammatica: celle misuranti 7,40 mq. ospitano, anche fino a 21 ore al giorno, 3 persone in letti a castello, con uno spazio individuale pari a meno di 2,5 mq.; l'unica finestra presente si trova nel vano adibito a servizi igienici; l'illuminazione e la ventilazione non sono sufficienti essendo le celle aperte verso il cieco corridoio centrale<sup>28</sup>. Notizie recenti parlano, per fortuna, di un ridimensionamento del problema in seguito allo sfollamento di una parte di detenuti dall'istituto pistoiese.

Il sovraffollamento ha finito poi per aggredire anche le case di reclusione nelle quali, fino a ieri, si riusciva a contenere nei numeri la popolazione detenuta, data la maggiore durata delle permanenze e il minor turnover.

Il carcere di San Gimignano, ad esempio, dal 2008 al 2012 ha visto crescere il numero di presenze del 100 %<sup>29</sup>. Qui le celle, piuttosto piccole (circa 5 x 2,5 metri) e molto umide, ospitano generalmente 2 detenuti in letti a castello, per circa 20 ore al giorno. Il bagno è privo di finestra con un aspiratore non funzionante, non ci sono docce interne alla cella e non arriva l'acqua calda<sup>30</sup>.

Nella casa di reclusione di Porto Azzurro il problema dell'eccedenza di presenze<sup>31</sup> va semplicemente ad aggiungersi ad una inidoneità strutturale dell'edificio che risale al 1563 e, quindi, solo per questo difficilmente adattabile agli standard europei. La struttura poi, erosa dal tempo, necessiterebbe di costanti interventi di manutenzione che, per carenza di risorse, nessuno mette in atto. Chi vi ha fatto visita racconta di celle in cui il bagno non è separato dalla porta, infissi vetusti, presenza di topi, tempi di permanenza in cella anche sino a 24 ore al giorno in quanto l'ora d'aria viene concessa a giorni alterni<sup>32</sup>.

Ma vi sono anche altri istituti in cui il sovraffollamento costituisce solo un aggravamento di condizioni detentive già di per sé inadeguate perché la mancanza di spazi è intrinseca alla struttura stessa dell'edificio, originariamente concepito per altri scopi. È il caso del carcere di Lucca, ubicato nel pieno centro storico della città all'interno di un antico convento a pianta quadrata che si articola intorno ad un chiostro centrale. Qui le celle misurano ciascuna tra i 5 e i 6 mq., i servizi igienici sono separati da una spalletta di muro e in alcuni casi sono ancora presenti bagni alla turca. In aggiunta, le condizioni strutturali sono fatiscenti, mura che in alcuni punti cadono a pezzi, muffa alle pareti ed infiltrazioni d'acqua a cui i pochi interventi di manutenzione non sembrano riuscire a far fronte. E, infatti, varie sezioni, compresa quella femminile, sono state chiuse per inagibilità<sup>33</sup>. Nonostante queste criticità strutturali, anche la casa circondariale di Lucca accoglie un numero di detenuti superiore alla sua capienza regolamentare<sup>34</sup>. Nelle celle da due posti, di metratura di per sé inferiore agli standard minimi europei, sono ammassate fino a 5 persone tramite l'aggiunta di una branda sotto il letto a castello. In alcuni casi, per aprire la finestra occorre spostare i letti<sup>35</sup>.

Medesima struttura conventuale e medesimi problemi presenta anche il carcere di Siena. Le celle, occupate in media da 2-3 detenuti<sup>36</sup>, oltre ad essere anguste, si trovano in cattive condizioni igienico-sanitarie: pavimenti sconnessi, infissi non termicamente isolati, pareti bisognose d'imbiancatura, arredi vetusti; i wc sono del tipo alla turca con numerosi sconnessioni e incrostazioni di sporco. Le docce, situate ai piani, presentano macchie di muffa e perdite d'acqua. Sussiste anche una generale situazione di pericolo legata all'impianto elettrico, con lampadine pendenti dal soffitto e fili scoperti tenuti insieme da nastro isolante<sup>37</sup>.

Nel cuore del centro urbano, in un edificio di epoca granducale, sorge poi la casa circondariale di Grosseto, ormai a capienza ridotta a seguito della chiusura per inagibilità di buona parte delle sezioni detentive<sup>38</sup>. Nelle celle, non dotate di acqua calda, i detenuti rimangono anche per 20 ore al giorno, data la sostanziale assenza di attività diverse dai passeggi all'aria aperta a causa della mancanza di locali adeguati.

E' chiaro che luoghi come questi, proprio per la loro stessa conformazione, non potrebbero considerarsi rispondenti agli standard europei neanche se ospitassero un numero di detenuti pari alla loro capienza ufficiale. E, poiché neanche una ristrutturazione riuscirebbe a renderli vivibili nel rispetto della dignità della persona, il Garante regionale dei diritti dei detenuti ne chiede da tempo la definitiva chiusura<sup>39</sup>.

Vi sono poi i restanti istituti che, dati alla mano, non risultano popolati, per varie ragioni, oltre la capienza consentita. Alcuni di questi rappresentano realtà particolari, come gli ICATT di Firenze "Mario Gozzini" e di Empoli ai quali, sia per la loro storia recente che per le peculiari finalità perseguite, non si possono chiedere eccessivi sforzi per alleggerire il carico degli altri<sup>40</sup>, o la casa di reclusione di Gorgona, per il contesto isolano e le implicazioni che lo stesso comporta. Altri, non presentano il problema perché sono stati sfollati in seguito alla chiusura di gran parte delle sezioni detentive per inagibilità (com'è successo a Livorno e ad Arezzo).

In questo fosco panorama s'intravede, per fortuna, anche una piccola luce. E' la casa di reclusione di Volterra, dove ancora si riescono a contenere le presenze entro la capienza regolamentare<sup>41</sup> e ad offrire ai reclusi un ambiente di vita dignitoso. Nonostante la struttura di antica fortezza risalente al XV-XVI secolo, l'edificio si trova in buone condizioni e le celle, seppur non molto ampie, sono utilizzate, nella maggior parte dei casi, come singole.

Sulle modalità del trattamento, in senso stretto, gli Standard del CPT attribuiscono una cruciale importanza per il benessere di tutti i reclusi, sia condannati che imputati, alla previsione di un programma di attività soddisfacente che includa l'accesso al lavoro, l'istruzione, lo sport, la ricreazione e la socializzazione. Il Comitato dimostra di comprendere le difficoltà che gli istituti di detenzione spesso incontrano nell'organizzare tali attività, soprattutto nelle case circondariali dove il rapido turnover dei reclusi rende spesso impraticabili programmi di trattamento personalizzati. Tuttavia, non ammette che questo assurga a giustificazione per lasciare i detenuti in attesa di giudizio privi di qualsiasi occupazione, a languire in cella per settimane, o addirittura per mesi, come troppo spesso accade<sup>42</sup>.

E' evidente poi come il regime trattamentale assuma un significato pregnante per i soggetti detenuti in regimi di alta sicurezza o che si trovano a scontare pene a lungo termine, contribuendo a contrastare l'effetto straniante e de-socializzante tipico di questo tipo di detenzione e a mantenere vivo il contatto con la vita all'esterno, anche in vista della futura scarcerizzazione. Proprio in quest'ottica, si rende necessario mantenere un buon contatto tra i detenuti ed il mondo esterno,

in particolare con la famiglia e gli amici più stretti. Specialmente gli effetti negativi dell'istituzionalizzazione legati all'esecuzione di pene molto lunghe saranno, in questo modo, meno pronunciati ed essi si troveranno meglio equipaggiati per affrontare di nuovo la società al momento della liberazione<sup>43</sup>. Attuare, ad esempio, un certo grado di flessibilità nell'applicazione delle regole sulle visite e sui colloqui telefonici, in particolare nei confronti dei reclusi le cui famiglie vivono lontano, sarebbe per il CPT un primo passo per raggiungere questo obiettivo<sup>44</sup>.

Nelle carceri toscane i colloqui con i familiari avvengono come da regolamento penitenziario che, nella sua nuova versione (d.p.r. 230/2000), ne ha esteso il numero fino a 6 al mese, rendendo più agevole anche la corrispondenza epistolare. A questo riguardo, Sollicciano può vantarsi di possedere un ambiente senza dubbio unico in cui i detenuti possono colloquiare con i loro familiari, ovvero il noto "Giardino degli Incontri". Un ambiente dal design innovativo che poco ricorda quello carcerario, dotato anche un'area verde attrezzata, rivela particolarmente adatta agli incontri con i bambini. Ma, purtroppo, vi sono anche situazioni, come a Lucca, dove nella sala colloqui esiste ancora il divisorio in cemento tra il detenuto e la famiglia, in palese contrasto con il disposto dell'art. 37 del nuovo regolamento penitenziario.

In merito alle attività trattamentali, la situazione si presenta non molto omogenea. Per quanto riguarda l'istruzione scolastica, vi sono istituti in cui, con varie difficoltà, si riesce a garantire un percorso completo, dall'alfabetizzazione, passando per la scuola dell'obbligo (come a Firenze-Sollicciano, Pisa, Porto Azzurro, Volterra), fino ai corsi di laurea, grazie all'istituzione di poli universitari operanti dentro le mura in collaborazione con gli atenei toscani (come accade a Prato, a Pisa e a San Gimignano). Ma vi sono anche situazioni in cui il grado d'istruzione offerto è assai scarso (si veda, ad esempio, il carcere di Lucca dove al massimo vengono organizzati corsi di lingua per soli stranieri) o del tutto assente (come alla Gorgona).

I programmi delle attività di formazione professionale, ma anche ricreative e culturali, sono più sviluppati negli istituti che maggiormente possono contare sul supporto degli enti territoriali e sull'operato delle associazioni di volontariato (Sollicciano, Prato, Pisa, Volterra). Ma la loro offerta va continuamente ridimensionandosi a causa del problema sovrappollamento, delle carenze di organico (soprattutto quelle legate alla figura degli educatori) e alle sempre minori risorse impiegate nel welfare penitenziario da parte di istituzioni ed enti locali.

Questi aspetti incidono negativamente anche sulle opportunità lavorative offerte dall'Amministrazione penitenziaria. Fatta eccezione della casa di reclusione della Gorgona, dove la totalità dei reclusi presenti è occupata in attività lavorative (pre-

valentemente in ambito agricolo), le percentuali di occupazione negli altri istituti si fanno assai modeste con una situazione più rosea soltanto in quelli meno affollati della Regione (Volterra, Grosseto, Firenze “Gozzini”, Masse Marittima ed Empoli, in cui le percentuali si attestano tra il 25 e il 30%). Nelle carceri più grandi e popolate (Firenze –Sollicciano, Prato, Porto Azzurro, San Gimignano, Pisa), si scende al di sotto del 20%<sup>45</sup>. La maggior parte degli inserimenti riguardano i servizi interni d’istituto e la turnazione è assai elevata allo scopo di assicurare un’occupazione al maggior numero di persone, seppur per periodi brevi.

Le percentuali si fanno minime se si guarda ai lavoranti non alle dipendenze dell’A.P. (pari all’1% circa dell’intera popolazione detenuta in Toscana), sia con riguardo alle attività lavorative in esterno (ex art. 21 OP) che, tanto più, alle lavorazioni interne per conto di datori esterni<sup>46</sup>.

Sull’assistenza sanitaria in carcere gli Standard dedicano un ampio approfondimento considerandolo un tema direttamente attinente al mandato del CPT<sup>47</sup>. Si ritiene, infatti, che l’inadeguatezza del servizio sanitario abbia un impatto immediato sulla qualità della vita dentro le mura, potendo portare rapidamente a situazioni che rivestono trattamenti inumani o degradanti.

Costituisce principio generale in materia quello per cui i detenuti hanno diritto allo stesso livello di assistenza medica delle persone che vivono nella comunità esterna. In regime detentivo, l’assistenza sanitaria si fonda essenzialmente su tre pilastri: l’accesso ad un medico, l’uguaglianza della cura, il consenso e la riservatezza. Tutti i nuovi giunti devono essere visitati da un medico, possibilmente il giorno stesso dell’ingresso e messi a conoscenza, tramite apposito opuscolo informativo, circa il funzionamento del servizio sanitario e le basilari regole igieniche. Inoltre, durante la permanenza in carcere, i detenuti devono poter avere accesso ad un medico in ogni momento ed in via confidenziale.

L’uguaglianza della cura implica che nell’ambiente carcerario siano forniti trattamento medico e cure infermieristiche, così come diete appropriate, fisioterapia, riabilitazione etc., nelle stesse condizioni in cui possono usufruirne i pazienti nella società esterna. Di conseguenza, occorre assicurare la presenza di personale medico e paramedico, di apparecchiature idonee, oltre che un’adeguata supervisione della distribuzione dei medicinali ed il supporto, laddove necessario, di un servizio ospedaliero attrezzato.

Il libero consenso implica che il detenuto sia informato in modo completo sul proprio stato di salute e sulle terapie prescrittegli, oltre che della possibilità (purché sia capace di discernimento) di rifiutare la cura o ogni altro intervento medico, salvo in circostanze eccezionali legalmente stabilite. La riservatezza racchiude in sé il diritto di richiedere la visita medica su base confidenziale, in

busta chiusa non visionabile e che la stessa si svolga fuori dalla vista e dall'udito del personale non medico, salvo che le circostanze lo richiedano.

Tra i compiti del servizio di assistenza sanitaria carcerario rientra, oltre alla cura dei malati, anche la medicina preventiva la quale include, tra l'altro, la supervisione del vitto, delle condizioni igieniche dei locali, così come del riscaldamento, dell'illuminazione e dell'aerazione delle celle. Ne fanno parte, inoltre, l'attività informativa sui rischi di trasmissione delle più frequenti malattie infettive (AIDS, epatiti, tubercolosi) nei confronti dei detenuti e del personale; la predisposizione di aggiornati metodi di screening e, laddove se ne ravvisi la necessità, di adeguate terapie; la prevenzione del suicidio. A tal ultimo riguardo assume fondamentale importanza l'intervista effettuata dal medico all'ingresso, al fine di riconoscere gli indicatori dei potenziali suicidi e la previsione di un programma di osservazione speciale per i soggetti considerati a rischio.

Negli istituti toscani non si rilevano gravi disservizi in tale ambito, semmai alcuni disagi dovuti al sovraccarico del servizio sanitario nei luoghi maggiormente sovraffollati. Le situazioni più critiche a Sollicciano, Lucca e Livorno dove molti detenuti lamentano un'assistenza inadeguata, difficoltà nell'accedere alla propria documentazione sanitaria e, soprattutto, un eccessivo ricorso all'uso di psicofarmaci. Vi sono anche dei piccoli fiori all'occhiello come il Centro diagnostico terapeutico presente all'interno del carcere di Pisa (sia presso il reparto maschile che quello femminile) il quale, dotato di ambulatori e attrezzature in grado di compiere svariati esami medici specialistici (inclusa la TAC e la sala operatoria), si vanta di essere uno tra i più efficienti in ambito carcerario a livello nazionale<sup>48</sup>. Sulla formazione del personale di polizia: gli Standard del CPT attribuiscono grande attenzione al ruolo rivestito dal personale operante all'interno dei luoghi di detenzione e, in particolare, all'importanza di fornire allo stesso una formazione adeguata alla delicatezza del compito svolto<sup>49</sup>. Un'attività formativa fondata essenzialmente sull'educazione di agenti e ufficiali di polizia (penitenziaria e non) al rispetto dei diritti umani, costituisce forse la migliore garanzia, secondo il Comitato, contro i maltrattamenti nei confronti delle persone fermate, arrestate, o detenute.

L'attitudine alla comunicazione interpersonale dovrebbe rappresentare un requisito essenziale nel processo di selezione del personale, da svilupparsi poi nella successiva fase di formazione. Un ufficiale di polizia in possesso di questa capacità sarà maggiormente in grado di gestire situazioni difficili, senza bisogno di ricorrere alla violenza e ai maltrattamenti contribuendo, con il suo atteggiamento, ad abbassare la tensione e a migliorare la qualità della vita nell'ambiente detentivo, a beneficio dei ristretti ma anche degli operatori<sup>50</sup>.

E' indubbio che un organico sottodimensionato rispetto al numero di detenuti presenti, come rilevato dal CPT in molti istituti visitati, non favorisca certo il mantenimento di un ambiente disteso.

Le frequenti situazioni in cui gli agenti penitenziari sono costretti ad effettuare costantemente orari straordinari, allo scopo di garantire un livello minimo di sicurezza, procurano loro alti livelli di stress ed un prematuro burnout che certamente non giovano al rapporto con i detenuti.

Gli istituti toscani, come gran parte di quelli di altre regioni, in tempi di crisi soffrono di patologiche carenze di organico nell'ambito sia del personale di polizia penitenziaria<sup>51</sup> che in quello educativo<sup>52</sup>, le quali inevitabilmente determinano un rallentamento delle attività trattamentali e un peggioramento dei servizi offerti.

Sulla detenzione dei minori di età: il CPT ritiene che le linee guida dettate in materia di condizioni detentive siano applicabili, in linea di principio, anche ai soggetti in età compresa tra i 14 e i 18 anni raggiunti da un provvedimento restrittivo della libertà. Si ritiene però indispensabile in questi casi, data l'intrinseca vulnerabilità che caratterizza la persona in questo particolare momento della vita, l'adozione di maggiori tutele allo scopo di prevenire trattamenti inumani o degradanti<sup>53</sup>.

Il Comitato tiene innanzitutto a sottolineare che qualunque standard possa essere sviluppato in questa materia debba essere visto come complementare alle regole internazionali a tutela dei minori. Al riguardo, ricorda l'imprescindibilità della regola per cui questi soggetti devono essere privati della propria libertà solo come ultima risorsa e per il più breve tempo possibile<sup>54</sup>, mediante una sistemazione fisicamente separata dagli adulti al fine di evitare, non solo possibili abusi, ma anche condizionamenti negativi da parte di coloro che hanno una certa esperienza di carcere alle spalle. Ecco perché la collocazione più idonea si ha nei centri di detenzione appositamente concepiti per persone della loro età, aventi dei locali di grandezza, illuminazione ed aerazione adeguati, ben decorati in modo da offrire idonei stimoli visivi, in cui operi un personale appositamente formato per trattare con i giovani.

E' altresì necessario mettere in atto un regime trattamentale multidisciplinare che possa contare sulle competenze di una gamma di professionalità (inclusi insegnanti, educatori, psicologi), in modo da rispondere ai bisogni individuali dei ragazzi, in un ambiente educativo e socio-terapeutico che riesca a ridurre i rischi di disadattamento sociale a lungo termine. Ciò dovrebbe concretizzarsi in un programma completo di attività che includa istruzione, sport, formazione professionale, ricreazione ed incontri socio-educativi.

Per quanto concerne, invece, l'assistenza sanitaria, secondo il CPT, in questi casi dovrebbe costituire, parte integrante di una rete medico-psico-sociale di supporto e terapia che assicuri anche la cura degli aspetti nutrizionali (monitoraggio sulla qualità del cibo), fondamentali per il corretto sviluppo del minore e l'educazione sanitaria (informazioni sui rischi dell'abuso di alcool e droghe e sulle malattie trasmissibili).

La Regione Toscana dispone di due centri di detenzione per minori autori di reato, uno maschile, ubicato a Firenze e l'altro esclusivamente femminile, situato a Pontremoli. Si tratta di istituti piuttosto piccoli (rispettivamente di 12 e 16 posti) dove, fortunatamente, si riescono a contenere le presenze entro la capienza regolamentare, anche grazie alla giustizia penale minorile che predilige le misure alternative alla detenzione (in particolare, la messa alla prova).

L'IPM "Meucci" si trova in buone condizioni strutturali e vanta già una certa esperienza alle spalle. Grazie all'aiuto degli enti locali e delle associazioni di volontariato, è in grado di garantire corsi scolastici e di formazione professionale e svariate attività ricreative. Più recente è, invece, la storia dell'IPM femminile di Pontremoli che svolge tale funzione soltanto dal dicembre 2010 (dopo essere stato adibito a vari utilizzi, ultimo dei quali sezione femminile della Casa di reclusione di Massa). Di conseguenza l'edificio che lo ospita, essendo nato come struttura carceraria vera e propria, presenta connotazioni poco idonee allo scopo attuale, con i suoi innumerevoli portoni e cancelli, l'inadeguatezza degli spazi comuni e la mancanza di un'area verde. Il regime di attività è ancora in fase sperimentale ma, a giudizio del Garante regionale dei detenuti, sembra procedere per il verso giusto, seppur scontando un po' degli effetti negativi di una collocazione forse troppo isolata che rende poco fruttuoso il rapporto con il territorio circostante<sup>55</sup>.

Sulla detenzione delle donne: gli Standard del CPT rivolgono un'attenzione particolare anche alle donne private della libertà personale le quali, rappresentando generalmente una minoranza tra la popolazione detenuta, vengono spesso a trovarsi in posizioni svantaggiate rispetto all'altro sesso. Infatti, poiché sarebbe troppo oneroso per gli Stati realizzare luoghi di detenzione ad hoc su tutto il territorio, queste finiscono per essere concentrate nei pochi istituti presenti, magari lontane dalle loro famiglie, in particolare dai figli, o in strutture originariamente concepite per detenere gli uomini.

In tali circostanze, dunque, è richiesta una cura particolare per assicurare alle donne private della libertà un ambiente detentivo comunque sicuro e decente<sup>56</sup>. Ciò implica necessariamente che sia loro garantita una sistemazione fisicamente separata rispetto agli uomini, al fine di proteggerle da abusi e molestie, fisiche o

verbali, molto spesso di connotazione sessuale; che i compiti sensibili al genere (come, ad esempio, le perquisizioni) siano affidati a personale di sesso femminile; che siano adottati quegli accorgimenti volti a soddisfare le loro particolari esigenze, specie quelle legate all'igiene personale assicurando un facile accesso alle strutture per lavarsi e ai prodotti necessari.

Il fallimento nel provvedere a queste esigenze basilari può equivalere in sé, secondo il Comitato, a trattamento degradante.

Il livello dell'assistenza sanitaria non dovrebbe essere inferiore a quello di cui godono le pazienti nella società esterna. Ciò implica la presenza di personale medico con una competenza specifica in materia di salute femminile, oltre alla predisposizione di misure di assistenza sanitaria preventiva come gli screening per il tumore al seno e al collo dell'utero.

Gli Standard del CPT non mancano poi di parlare del delicato problema delle donne che affrontano la gravidanza, il parto e/o lo svezzamento dei figli in stato di detenzione. E' un principio ormai consolidato quello per cui i bambini non dovrebbero nascere in carcere, pertanto, è necessario trasferire le detenute incinte, al momento opportuno, in ospedali esterni. Dopo la nascita, alla madre e al suo bambino deve essere permesso di rimanere insieme, almeno per un certo periodo di tempo. Sarebbe sicuramente desiderabile che ciò avvenisse fuori dalla struttura carceraria ma, quando questo non è possibile, occorre creare un ambiente il più possibile adatto al bambino, libero dai segni visibili della carcerazione, come le uniformi e lo stridere delle chiavi, con stanze dedicate al gioco e con la presenza di uno staff specializzato. Le sistemazioni a lungo termine dei figli nella società esterna e, quindi, la loro separazione dalle madri, dovrebbero essere decise caso per caso, sulla base dei pareri delle psichiatriche infantili e medico-sociali.

Ad eccezione dell'istituto a custodia attenuata (ICATT) di Empoli, la Regione Toscana non dispone di altre strutture detentive per adulti a carattere esclusivamente femminile, per cui le donne private della libertà sono sistemate in sezioni separate all'interno degli istituti penitenziari maschili che, peraltro, ad oggi si riducono a due soltanto, ossia Firenze-Sollicciano e Pisa. Di conseguenza, alle detenute si chiede di adeguarsi a vivere in ambienti strutturalmente concepiti per ospitare persone di sesso maschile, nonostante le diverse esigenze, confidando soltanto nel buon senso degli operatori per vedere attuati degli accorgimenti, anche piccoli, che possano ridurre i disagi. Da segnalare, in positivo, il progetto "asilo nido" da tempo attivo a Sollicciano, volto ad intrattenere i bambini che vivono in carcere con le madri e l'efficiente Centro clinico presente all'interno del Don Bosco di Pisa, specificamente dedicato ai problemi di salute delle detenute.

Sugli internamenti forzati negli istituti psichiatrici: gli Standard del CPT non mancano di offrire indicazioni riguardo alle condizioni di detenzione dei soggetti con disturbi psichici. Siano essi collocati in un'apposita sezione all'interno di un istituto penitenziario, oppure in una struttura esterna adibita a gestire questo tipo di problematiche, a giudizio del Comitato, occorre sempre assicurare la presenza di personale specializzato e di attrezzature adeguate in modo da rendere l'ambiente non soltanto custodiale, ma anche terapeutico, giacché siamo di fronte, prima che a dei reclusi, a dei pazienti bisognosi di un trattamento psichiatrico e somatico<sup>57</sup>.

Per quanto concerne, più specificatamente, gli internamenti negli istituti psichiatrici, gli Standard richiedono a queste strutture spazi di vita di ampiezza sufficiente, dotati d'illuminazione, riscaldamento e areazione adeguati, nonché condizioni igienico-sanitarie conformi ai parametri ospedalieri. Si rende indispensabile, in questi luoghi, la disponibilità di un'attrezzatura di base che permetta al personale di curare i pazienti costretti a letto e di provvedere alla loro igiene personale. Secondo il Comitato, l'assenza di queste condizioni può rapidamente determinare situazioni deprecabili inquadabili come trattamenti inumani o degradanti.

Agli internati dovrebbe essere permesso di tenere con sé oggetti personali e di vestire dei propri abiti, al fine di ridurre l'effetto di de-personalizzazione tipico di queste istituzioni, nonché di consumare i pasti collettivamente in luoghi di refezione decenti. Il programma di trattamento dovrebbe volgere alla riabilitazione psico-sociale dei pazienti basandosi su approcci individualizzati e offrendo un'ampia gamma di attività, incluso l'accesso alla psicoterapia individuale e di gruppo, al lavoro, allo sport, all'arte e alla musica.

Purtroppo, lo stesso CPT durante le sue visite rileva come ancora oggi, in molte strutture, l'unico approccio al paziente adottato continua ad essere quello di tipo meramente custodiale, basato quasi esclusivamente sulla farmacoterapia (nonostante la scienza psichiatrica moderna lo ritenga ormai pienamente superato). Così come un'altra realtà spesso denunciata dalle delegazioni in visita, palesemente in contrasto con le normative penali, è quella che vede il paziente trattenuto in istituto anche dopo il venir meno della necessità d'internamento legata al suo stato di salute mentale, portando a giustificazione di ciò semplicemente la mancanza di una sistemazione adeguata nella comunità esterna.

Da queste ed altre problematiche non si esime certo l'Italia che, con particolare riguardo agli internamenti negli ospedali psichiatrici giudiziari, di recente oggetto inchiesta parlamentare, si è mostrata essere su livelli da "quarto" mondo. Con particolare riguardo alla Toscana, l'OPG di Montelupo Fiorentino è stato in-

vestito da un decreto di sequestro del luglio 2011 che ha posto i sigilli a parte della struttura, tra cui anche la sezione detentiva “Ambrogiana”, per le gravi ed estremamente preoccupanti condizioni di degrado e la simultanea sussistenza di deficienze strutturali, igienico-sanitarie e clinico-assistenziali. Sono state, infatti, rinvenute pessime condizioni igienico-sanitarie, fatiscenza dei luoghi, stato di abbandono psico-fisico degli internati e un uso smisurato della contenzione fisica<sup>58</sup>. La denuncia, mossa dalla commissione parlamentare d’inchiesta che ha fatto visita agli OPG italiani, circa la palese violazione dell’art. 3 CEDU sembra aver dato una spinta alla riforma sanitaria partita nel 2008 che prevede il definitivo superamento di questi luoghi di tortura (dalle quali sono già in corso le prime dimissioni) verso la collocazione dei pazienti in strutture esterne sotto la direzione del servizio sanitario nazionale<sup>59</sup>. Stessa sorte toccherà alle case di cura e di custodia, di cui la Toscana dispone in spazi eccessivamente esigui all’interno di una parte della sezione femminile del carcere di Firenze-Sollicciano, anche se si temono tempi di completamento alquanto lontani.

La detenzione degli stranieri in base alle leggi sull’immigrazione: le delegazioni del CPT, in occasione delle loro visite, incontrano spesso persone straniere in stato di restrizione della libertà in attesa di essere allontanate dal territorio dello Stato perché irregolari, trattenute nei luoghi più svariati (dalle stazioni di polizia alle zone internazionali degli aeroporti, fino ai centri di raccolta per immigrati). Secondo gli Standard del CPT<sup>60</sup>, qualunque sia l’ambiente di custodia, esso dovrebbe sempre rispondere ai bisogni fondamentali della persona offrendo agli stranieri detenuti i mezzi necessari per dormire, lavarsi, mangiare e fare esercizio all’aria aperta. Ma, soprattutto, sarebbe opportuno che la loro permanenza in questi luoghi fosse, in ogni caso, ridotta al minimo indispensabile. Purtroppo però, spesse volte la realtà riscontrata è molto diversa, con immigrati trattenuti nelle stazioni di polizia per settimane, o addirittura per mesi, in condizioni igieniche scadenti, a volte costretti a condividere le celle con sospetti criminali, o addirittura detenuti in carcere, nonostante la violazione commessa sia solo di natura amministrativa e non penale.

A giudizio del Comitato, i luoghi ritenuti maggiormente idonei ad accogliere questi soggetti, soprattutto quando si rendono necessari periodi prolungati di custodia, sono i centri per immigrati, proprio perché concepiti appositamente a tale scopo e in grado di fornire un ambiente diverso da quello carcerario, con un personale specificamente formato per interagire con persone di lingue e culture diverse. Nell’esecuzione delle procedure di allontanamento e di espulsione degli stranieri, essendo elevato il rischio di incorrere in maltrattamenti, il CPT raccomanda agli Stati di disciplinare con regole certe l’utilizzo della forza e dei mezzi

di contenzione, in modo da limitare al minimo i danni alla salute della persona. E' fortemente auspicabile, inoltre, la predisposizione di misure volte ad aiutare gli interessati ad organizzare il loro ritorno nel paese di provenienza, attraverso un servizio psicologico e sociale che operi in questo senso.

La Toscana non dispone, per propria scelta, di strutture di raccolta per cittadini extracomunitari irregolari, né del tipo "centri di identificazione ed espulsione" (CIE) né del tipo "centri di accoglienza" (CDA). Nonostante ciò, molti degli istituti penitenziari della regione (Solliciano in testa) svolgono, di fatto, la funzione di C.I.E., data la massiccia presenza di detenuti stranieri<sup>61</sup>, la maggior parte dei quali privi del permesso di soggiorno e, quindi, destinati all'espulsione una volta scontata la misura detentiva (e senza godere di alcun supporto psicologico e sociale come auspicato dal CPT).

Se nell'ultimo periodo è rallentato il flusso in ingresso degli immigrati clandestini in carcere, grazie alla sostituzione della pena pecuniaria a quella detentiva per gli irregolari inottemperanti all'ordine di espulsione<sup>62</sup>, rimane ancora estremamente basso il numero delle concessioni agli stranieri di misure alternative alla detenzione. Le frequentissime situazioni di vita precaria legate allo status di clandestinità, l'assenza di un lavoro stabile e di una fissa dimora, continuano a dissuadere la magistratura dall'ampliare in loro favore le maglie delle misure alternative. E, così, le carceri italiane continuano a rappresentare, in Europa, uno tra i maggiori contenitori d'immigrati extracomunitari<sup>63</sup>.

### *Note*

<sup>1</sup> La Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti fu adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel giugno 1987 e successivamente ratificata dai 47 Paesi membri, tra cui l'Italia, entrando in vigore a partire dal 1° febbraio 1989 (il testo è visibile in lingua italiana alla pagina <http://www.cpt.coe.int/lang/ita/ita-convention.pdf>).

<sup>2</sup> Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, adottata a Roma dal Consiglio d'Europa il 4 novembre 1950 (testo visibile sul sito [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)).

<sup>3</sup> Il CPT è tenuto a notificare allo Stato interessato la propria intenzione di compiere una visita in quel Paese, dopodiché è legittimato a recarsi, in qualunque momento, in ogni luogo in cui si trovino persone in stato di detenzione, ma comunque entro un lasso di tempo ragionevole dopo la notifica (art. 8, § 1 della Convenzione istitutiva).

<sup>4</sup> [www.cpt.coe.int](http://www.cpt.coe.int)

<sup>5</sup> Consultabile e scaricabile in lingua italiana sotto il nome "Gli Standard del CPT [CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2006]" alla pagina web <http://www.cpt.coe.int/italien.htm>

<sup>6</sup> Gli Standard del CPT, cit., §§ 36-38, pag. 6.

<sup>7</sup> Si tratta più precisamente delle "Standard Minimum Rules for the treatment of prisoners", adottate dal Congresso ONU nel 1955 (testo visibile alla pagina <http://www2.ohchr.org/english/law/treatmentprisoners.htm>). Con questo documento si fissano

per la prima volta le condizioni minime di detenzione ritenute accettabili dalle Nazioni Unite.

<sup>8</sup> Approvate nel 1987 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, con la Raccomandazione R (87)3, con lo scopo di adattare gli standard ONU alle esigenze dei paesi europei, sono state successivamente aggiornate con la Raccomandazione R (2006)2 adottata l'11 gennaio 2006 (testo visibile anche in italiano sul sito [www.coe.int](http://www.coe.int)).

<sup>9</sup> A tal riguardo preme evidenziare la regola n. 18 delle Regole Penitenziarie Europee secondo la quale è un dovere di ciascuno Stato definire, nella propria legislazione interna, queste condizioni minime e prevedere dei meccanismi che ne garantiscano il rispetto, anche in condizioni di sovraffollamento carcerario.

<sup>10</sup> Gli Standard del CPT, cit., § 13, pag. 21.

<sup>11</sup> Gli Standard del CPT, cit., §§ 42-43, pag. 8.

<sup>12</sup> Gli Standard del CPT, cit., § 47, pag. 17-18.

<sup>13</sup> Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, caso Sulejmanovic c/Italia, sentenza del 16 luglio 2009, ricorso n. 22635/03, §§ 43

<http://osservatoriocedu.eu/Database/Sentenze/Sulejmanovi%20C%20Italia.pdf>.

<sup>14</sup> Corte Europea dei Diritti dell'uomo, caso Price c/Regno Unito, ricorso n. 33394/96, §24, CEDU 2001-VII; caso Mouisel c/Francia, sentenza 11 aprile 2002, ricorso n. 67263/01, § 37, CEDU 2002-IX.

<sup>15</sup> Corte Europea dei Diritti dell'uomo, caso Sulejmanovic c/Italia, sent. cit. Il caso vedeva il ricorrente Sulejmanovic lamentare il fatto che, durante il periodo di detenzione nel carcere di Roma-Rebibbia, nel corso dell'anno 2003, per due mesi e mezzo ha dovuto condividere una cella di con altre cinque persone avendo a propria disposizione soltanto e trascorrendo al suo interno 18 ore su 24.

<sup>16</sup> Preme, al riguardo, ricordare quanto disposto dalle Regole Penitenziarie Europee secondo cui "la vita in carcere deve avvicinarsi il più possibile agli aspetti positivi della vita nella società libera" (regola n. 5) e "la mancanza di risorse non può giustificare condizioni detentive che violano i diritti umani del detenuto" (regola n. 6).

<sup>17</sup> Al 30 aprile 2013, i detenuti presenti negli istituti di pena italiani erano 65.917, a fronte una capienza regolamentare complessiva pari a 47.045 unità. In Toscana, alla stessa data, nei 18 istituti della regione erano presenti un totale di 4.163 detenuti (di cui 2.246 stranieri), su una capienza regolamentare complessiva di 3.261 posti (Fonte: Ministero della Giustizia, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it) – Statistiche).

<sup>18</sup> Al 30 dicembre 2012 nell'istituto fiorentino si registravano 956 detenuti, a fronte di una capienza regolamentare di 520 posti (tasso di affollamento del 183,8%) – Fonte: D.A.P., in Scandurra A., *La detenzione in Toscana. Osservatorio regionale sulle strutture penitenziarie in Toscana*, Fondazione Giovanni Michelucci, 2013.

<sup>19</sup> Margara A., *Il carcere dopo Cristo – Relazione annuale del Garante Regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale*, Firenze 2012, pag. 17 e 66.

<sup>20</sup> Osservatorio nazionale sulle condizioni di detenzione e l'esecuzione penale dell'Associazione Antigone, Rapporto on line –Toscana – Sollicciano, in <http://www.associazioneantigone.it/Index3.htm>.

<sup>21</sup> Nel carcere di Prato, al 30 dicembre 2012, si contavano 639 presenze a fronte di una capienza regolamentare attestata sui 476 posti – Fonte: D.A.P., in Scandurra A., op.cit.

<sup>22</sup> Margara A., *Il carcere dopo Cristo – Relazione annuale cit.*, pag. 75.

<sup>23</sup> Filippi S., *La dignità, ovvero la vita in meno di tre metri quadri come risulta dai ricorsi alla Corte Europea*, in "Le Prigioni malate", VIII° Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione in Italia, Edizioni Dell'Asino, 2011, pag. 114.

<sup>24</sup> Rapporto on line – Prato, Osservatorio Antigone in carcere – Toscana, cit.

<sup>25</sup> Al 30 dicembre 2012, i detenuti presenti nel carcere Don Bosco di Pisa erano 362 a fronte di una capienza regolamentare di 325 unità (tasso di affollamento pari al 160,9 %) – Fonte: DAP, in Scandurra A., op.cit.

<sup>26</sup> Al 30 dicembre 2012, al Santa Caterina di Pistoia si contavano 140 detenuti presenti a fronte di

una capienza regolamentare attestata sulle 74 unità (tasso di affollamento pari al 189,2,5 %) – Fonte: D.A.P., in Scandurra A., op.cit.

<sup>27</sup> Rapporto on line – Toscana – Pistoia, Osservatorio di Antigone, cit.

<sup>28</sup> Antigone, “Né grazie né giustizia”, Casa Circondariale di Pistoia, visibile alla pagina <http://www.osservatorioantigone.it/upload/images/3242riassunto%20dati%20istituti%20penitenziari.pdf>.

<sup>29</sup> Al 30 dicembre 2012, a fronte di una capienza di 235 posti, a San Gimignano si contavano ben 404 presenze, per un tasso di affollamento del 171,9 % – Fonte: D.A.P., in Scandurra A., op.cit.

<sup>30</sup> Filippi S., *La dignità, ovvero la vita in meno di tre metri quadri come risulta dai ricorsi alla Corte Europea*, in “Le Prigioni malate”, VIII° Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione in Italia, cit., pag. 114.

<sup>31</sup> Al 30 dicembre 2012, a fronte di una capienza regolamentare di 326 posti, il carcere di Porto Azzurro ospitava 445 detenuti (tasso di affollamento del 136,5 %) – Fonte: D.A.P., in Scandurra A., op.cit.

<sup>32</sup> Filippi S., *La dignità, ovvero la vita in meno di tre metri quadri come risulta dai ricorsi alla Corte Europea*, in “Le Prigioni malate”, VIII° Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione in Italia, cit., pag. 114.

<sup>33</sup> Rapporto on line – Lucca, Osservatorio Antigone in carcere – Toscana, cit.

<sup>34</sup> Al 30 dicembre 2012, nell’istituto lucchese si registravano 138 presenze su 113 posti (tasso di affollamento del 122,1%) – Fonte: D.A.P., in Scandurra A., op.cit.

<sup>35</sup> “Antigone in carcere nella calda estate italiana”, Rapporto sulla Casa Circondariale di Lucca – visita del 02/08/2012, visibile alla pagina: [www.osservatorioantigone.it](http://www.osservatorioantigone.it) alla sezione “Attività di Antigone – Iniziative”; cfr. Margara A., *Il carcere dopo Cristo – Relazione annuale* cit., pag. 16 e 68.

<sup>36</sup> La capienza regolamentare del carcere di Siena si attesta sui 50 posti, ciò nonostante, il numero di detenuti presenti negli anni non è mai sceso al di sotto dei 75. Al 30 dicembre 2012, le presenze rilevate erano 89 (tasso di affollamento del 178 %) – Fonte: D.A.P., in Scandurra A., op.cit.

<sup>37</sup> Fondazione Michelucci, *Osservatorio sociale 2007 sulle strutture penitenziarie in Toscana*, Istituti – Siena, cit.

<sup>38</sup> Quando supera le 25-30 presenze deve essere sfollata per carenza di spazi. Al 30 dicembre 2012 i dati riportano una capienza regolamentare di 23 posti e una presenza di 28 detenuti – Fonte: D.A.P., in Scandurra A., op.cit.

<sup>39</sup> Margara A., *Il carcere dopo Cristo – Relazione annuale* cit., pag. 80-81.

<sup>40</sup> E, comunque, l'emergenza sovraffollamento ha investito, di riflesso, anche l'IC.A.T.T. di Firenze “Gozzini” il quale, accogliendo detenuti sfollati da altre carceri che stavano esplodendo, ha visto aumentare esponenzialmente la propria popolazione nel corso degli ultimi anni (dal 30/09/2008 al 30/12/2012), è passato da 18 a 77 presenze) – Fonte: D.A.P., in Scandurra A., op. cit.

<sup>41</sup> Al 30 dicembre 2012, nel carcere di Volterra si contavano 172 presenze, su una capienza regolamentare pari a 177 posti – Fonte: D.A.P., in Scandurra A., op.cit.

<sup>42</sup> Gli Standard del CPT, cit., § 47, pag. 17.

<sup>43</sup> Gli Standard del CPT, cit., § 33, pag. 28.

<sup>44</sup> Gli Standard del CPT, cit., § 51, pag. 18.

<sup>45</sup> Al 30 giugno 2012, sul totale dei detenuti presenti nelle carceri toscane, il 19,4% era impiegato alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria – Fonte: D.A.P., in Scandurra A., op.cit.

<sup>46</sup> I dati sono aggiornati alla data del 30/06/2012. Da precisare che in ben sette istituti (Lucca, Siena, San Gimignano, Pistoia, Grosseto, Gorgona, Montelupo Fno) neanche un detenuto è impiegato alle dipendenze di datori diversi dall'A.P. – Fonte: D.A.P., in Scandurra A., op.cit.

<sup>47</sup> Gli Standard del CPT, cit., III: Servizi di assistenza sanitaria in carcere, pag. 29 ss.

<sup>48</sup> “Antigone in carcere nella calda estate italiana”, Rapporto sulla casa circondariale di Pisa – visita del 01/08/2012, visibile alla pagina: [www.osservatorioantigone.it](http://www.osservatorioantigone.it) alla sezione “Attività di Antigone – Iniziative”.

<sup>49</sup> Gli Standard dedicano a questo tema il capitolo VIII: Formazione del personale di Polizia, §§

59-60, pag. 82, includendo in questa espressione sia la polizia in senso stretto che gli agenti di polizia penitenziaria.

<sup>50</sup> Sul tema, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha di recente stilato, con la Raccomandazione (2012)5, un "Codice Europeo di Etica per il personale penitenziario" che ne sintetizza le funzioni e le principali regole di comportamento. Secondo questo documento, in una società democratica retta dal principio dello stato di diritto, tra gli scopi principali del personale penitenziario deve esservi quello di proteggere e rispettare le libertà fondamentali dell'individuo, di adoperarsi affinché i detenuti siano custoditi in condizioni conformi alle norme internazionali e alle Regole Penitenziarie Europee e di operare in favore del loro reinserimento sociale dopo la scarcerazione.

<sup>51</sup> Ad esempio, a febbraio 2012 nel carcere di Sollicciano, si contavano 471 agenti di polizia penitenziaria operanti contro un organico previsto di 692 unità; a Prato, nello stesso periodo, si registravano, tra le file della polizia penitenziaria, 100 unità in meno rispetto al previsto (fonte P.R.A.P., in Margara A., *Il carcere dopo Cristo – Relazione annuale cit., Allegato 10 – Documento E*).

<sup>52</sup> Nel carcere di Massa Carrara, gli educatori presenti sono soltanto 3 su 8 previsti in organico (Fonte: P.R.A.P., in Margara A., *Il carcere dopo Cristo – Relazione annuale cit., Allegato 10 – Documento F*).

<sup>53</sup> Gli Standard del CPT dedicano a questo tema il capitolo VI intitolato "Minori privati della libertà", in op. cit., pag. 71 ss.

<sup>54</sup> Principio sancito dalle Regole minime ONU per l'Amministrazione della Giustizia Minorile (cd. Regole di Beijing) del 1985 e dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia del 1989.

<sup>55</sup> Margara A., *Il carcere dopo Cristo – Relazione annuale cit., pag. 77-78*.

<sup>56</sup> Gli Standard del CPT, cit., VII: Donne private della libertà, § 22, pagg. 78 e ss.

<sup>57</sup> Gli Standard del CPT, V: "Internamenti forzati negli istituti psichiatrici", op. cit., pag. 53 ss.

<sup>58</sup> Bianco C., Dell'Aquila D. S., *Superare l'orrore: gli Ospedali Psichiatrici Giudiziari e le prospettive di chiusura e superamento* in "Le Prigioni Malate", VIII° Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione in Italia, op. cit., pag. 78 ss.

<sup>59</sup> Il percorso ha preso avvio con il D.P.C.M. dell'1 aprile 2008, Allegato C con il quale è stata disposta la creazione di una rete di strutture sanitarie, distribuite su bacini di utenza a carattere regionale, nelle quali trasferire gli internati. In seguito, l'art. 3 ter della legge n. 9/2012 ha stabilito che, a partire dal 31 marzo 2013, le misure di sicurezza del ricovero in O.P.G. e dell'assegnazione in Casa di Cura e di Custodia dovranno essere eseguite presso apposite strutture residenziali sanitarie aventi funzioni terapeutico e socio-riabilitative, ancora da realizzare. Proprio le difficoltà nel dare attuazione all'ambizioso progetto hanno condotto alla proroga della chiusura degli O.P.G. al 1° aprile 2014 che, si teme, possa non essere l'ultima.

<sup>60</sup> Gli Standard del CPT, IV "Stranieri ristretti in base alla legge sull'immigrazione", op. cit., pag. 41 ss.

<sup>61</sup> Al 30 aprile 2013, su 4.163 persone detenute nelle carceri toscane, ben 2.246 erano straniere, ovvero il 53,9% del totale – Fonte: Ministero della Giustizia, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it) – sezione Statistiche.

<sup>62</sup> Si tratta delle disposizioni di cui all'art. 14, commi 5 ter, quater e quinquies del d.lgs. n. 286/1998 (Testo Unico sull'immigrazione), modificati dal d.l. n. 89/2011, convertito con legge n. 129/2011 a seguito della sentenza della Corte di Giustizia Europea del 28 aprile 2011 che li giudicava incompatibili con la Direttiva "Rimpatri" 2008/115/CE del Parlamento e del Consiglio Europeo che vieta il reato d'immigrazione clandestina.

<sup>63</sup> Il dato rilevato a livello nazionale al 31 ottobre 2012 conferma una percentuale di stranieri rispetto alla popolazione detenuta complessiva ormai piuttosto stabile da tempo, pari al 35,6%, scesa solo dell'1,1% rispetto al dicembre 2010 (cfr. "Senza dignità", IX° Rapporto nazionale sulle condizioni di detenzione dell'Osservatorio di Antigone, Gruppo Abele, 2012, pag. 3, visibile in abstract alla pagina [www.osservatorioantigone.it](http://www.osservatorioantigone.it)).



# I numeri della detenzione in Italia e in Toscana

*L'Osservatorio regionale sulle strutture penitenziarie della Toscana*

*Saverio Migliori, Alessio Scandurra*

Il sistema penitenziario nazionale vive da tempo la sua stagione di più grave crisi. La popolazione detenuta ha raggiunto cifre senza precedenti, ben superiori a quelle oltre 61.000 presenze raggiunte le quali, nel 2006, si procedette all'ultimo provvedimento di indulto (Legge 31 luglio 2006, n. 241). Oggi i detenuti sono ancora di più, e l'ultimo rilevamento parla di una popolazione detenuta di 64.047 unità al 30/11/2013, 4.000 in più del giugno 2006. In Toscana ci sarebbero 4.060 detenuti, mentre erano 4.001 nel giugno 2006. E se da allora la popolazione detenuta è cresciuta, sono notevolmente calate come vedremo in seguito le risorse di cui il sistema dispone per affrontare questa crisi.

La condizione è dunque drammatica, come ormai sembra aver preso atto anche il dibattito pubblico e politico. La stagione delle carceri descritte come "alberghi a 5 stelle" è finita, ed anzi l'ultimo governo Berlusconi, seguito dal governo Monti prima e da quello Letta poi, hanno per la prima volta da tempo provato ad invertire la tendenza invalsa negli ultimi anni, non solo evitando di introdurre misure mirate a produrre maggiore carcerazione, ma tentando addirittura, senza per ora riuscirvi in misura significativa, di ridurre il numero dei detenuti.

Questa tardiva presa d'atto parte dalla dichiarazione dello stato di emergenza per il sovraffollamento carcerario del 13 gennaio 2010. A quella data, e per la precisione al 31/12/2009, nelle carceri italiane c'erano 64.791 persone, a fronte di una capienza di 44.073. Il tasso di affollamento era dunque del 147% (147 detenuti ogni 100 posti). Lievemente migliore, ma sostanzialmente analoga, era allora la situazione in Toscana. Erano detenute 4.344 persone in 3.233 posti, con un tasso di affollamento del 134%. Oggi, come vedremo meglio sotto, a tre anni di distanza, la situazione è sostanzialmente identica.

## **Il piano carceri ed i numeri delle capienze**

Dal 31 dicembre 2009 al 30 novembre 2013 la capienza del sistema penitenziario nazionale è passata da 44.073 a 47.649 posti, registrando così ufficialmente un aumento di oltre 3.500 posti, pari ad una crescita del 7,9%. In un intervallo analogo (30/06/2009-30/06/2013) la capienza regolamentare del sistema penitenziario

della Toscana è cresciuta di 228 posti, ovvero dell'8%. Una crescita dunque analoga alla media nazionale, ma di cui va preso atto avendo in mente lo scostamento significativo che c'è tra questi numeri e la realtà che si incontra visitando gli istituti, tanto in Toscana quanto nel resto del Paese.

Anzitutto alcune precisazioni sul quadro nazionale. La prima è necessariamente quella relativa al ruolo giocato in questa presunta crescita dal "Piano straordinario di edilizia penitenziaria" varato dal Ministro Alfano contestualmente alla dichiarazione dello Stato d'emergenza. Nella sua attuale stesura, frutto di una rimodulazione del luglio 2013, il piano prevede, a fronte di una spesa di 468 milioni di euro, la realizzazione di 4 nuovi istituti, 13 nuovi padiglioni, il completamento dei lavori avviati in passato per 16 nuovi padiglioni e 3 nuovi istituti ed infine 9 interventi di recupero su istituti penitenziari esistenti, per un totale di 12.324 nuovi posti detentivi, la cui consegna ora è scaglionata da oggi alla fine del 2016.

Per la Toscana il piano prevede, inaspettatamente, un nuovo istituto da 450 posti a Pianosa, il completamento del nuovo padiglione a Livorno per 100 posti, la ristrutturazione di due vecchi padiglioni, sempre a Livorno, per 352 posti, e infine la ristrutturazione del carcere di Arezzo, per altri 60 posti. Tutti però propositi, discutibili, per l'avvenire, ma di cui ad oggi non c'è traccia. Ma se non da questo, allora la crescita delle capienze segnalata sopra da cosa dipende? La verità è che questa crescita apparente dipende da un diverso calcolo degli spazi disponibili assai più che dalla effettiva disponibilità di nuovi spazi, ed anzi gli spazi sembrano essere sempre meno. Nell'intervallo di tempo considerato la capienza è aumentata maggiormente a Prato (+57 posti) e a Massa (+52), un carcere questo che non solo non ci risulta essere cresciuto recentemente, ma in cui anzi un intero padiglione è in effetti chiuso da anni, e non si hanno notizia di una prossima riapertura. Altrettanto fuorviante è il dato relativo alla Casa circondariale di Arezzo, chiusa da tempo per una ristrutturazione in effetti mai partita, ed aperta oggi solo in minima parte. Ufficialmente la capienza ufficiale dal 2009 è cresciuta di 38 posti. Nei fatti i circa 30 detenuti presenti oggi ad Arezzo stanno strizzati nei pochi spazi disponibili. Risulta poi aumentata la capienza di istituti come Livorno o Lucca, istituti che non si capisce come possano essere cresciuti. Nelle ultime visite effettuate si rileva come questi istituti, più che acquistare nuovi spazi, ne perdano costantemente a causa del degrado strutturale, culminato con lo sgombero quasi totale della Casa circondariale di Livorno, che secondo il Piano carceri è in ristrutturazione, ma che conserva però in tutto questo invariata la sua capienza ufficiale. Insomma, mentre in effetti i posti diminuiscono, le capienze ufficiali restano invariate, quando addirittura non aumentano, come recentemente ammesso anche dalla ministra Cancellieri.

## **I numeri delle presenze**

Come detto sopra la prima finalità del Piano carceri del Governo, ovvero l'ampliamento della capienza del nostro sistema penitenziario, è ad oggi fallito, e al tempo stesso come abbiamo visto in molte realtà in questi anni la capienza effettiva è addirittura diminuita.

Ma se questo è l'esito del primo e più sbandierato "pilastro" del piano carceri, cosa è stato del secondo "pilastro", ovvero della promessa diminuzione del numero dei detenuti? Dal settembre 2009, poco prima della dichiarazione dello Stato d'emergenza, al 30 novembre 2013 la popolazione detenuta è calata in tutto il paese di 548 unità, di 266 in Toscana. Si tratta di numeri risibili, per la Toscana apparentemente un po' più significativi, in in questo caso il modesto calo è più che compensato dalla perdita di posti già segnalata.

E' vero che ci stiamo allontanando dai picchi della fine del 2010, quando si superarono le 67.000 presenze, ma un calo significativo della popolazione detenuta, tale da fare rientrare lo Stato d'emergenza ancora in vigore, sembra molto lontano. Ciò che è però significativo delle tendenze attuali è il fatto che seguono ad anni di costante crescita, e segnano dunque un elemento di novità. Ma è significativo anche il fatto che, per questo leggero calo, non ci sia una spiegazione davvero soddisfacente. Il calo ad esempio certo non si spiega alla luce del numero di persone uscite grazie alla Legge n. 199/2010, la cosiddetta "svuota-carceri", adottata dal Governo come prima misura del Piano carceri per ridurre il numero dei detenuti. Al 30 novembre 2013 le persone in detenzione domiciliare grazie alla legge 199, e che dunque senza di essa avrebbero potuto essere ancora detenute, erano 2.533 in tutta Italia.

Dal primo semestre del 2010 al primo semestre del 2013 si è invece registrato un calo degli ingressi di circa il 28% nel Paese, di circa il 23% in Toscana, ed è questo il fenomeno più significativo degli ultimi anni, e che probabilmente più ha inciso nel calo delle presenze. Questo calo negli ingressi è stato dovuto verosimilmente, più che agli interventi del Governo in materia di "porte girevoli", alla consapevolezza del sovraffollamento degli istituti in chi opera gli arresti, e dunque le forze dell'ordine hanno semplicemente arrestato meno. Probabilmente un contributo a questo calo degli ingressi è venuto anche dalla abrogazione, avvenuta alla metà del 2011, dell'articolo 14, commi 5ter e 5quater, del Decreto legislativo n. 286/1998, che prevedeva la detenzione, nonché l'arresto obbligatorio, dello straniero in caso di mancata ottemperanza all'ordine del Questore di allontanarsi dal territorio italiano. L'incidenza della abrogazione di questa norma sul calo degli ingressi è però inferiore a quanto ci si sarebbe potuti attendere. Se infatti nel primo semestre del 2010 i detenuti stranieri rappresentavano il 44% del

totale dei detenuti che entravano nelle carceri italiane dalla libertà (il 58% in Toscana), nel primo semestre 2013 questa percentuale era del 43% a livello nazionale (e del 59% in Toscana). Un calo modestissimo dunque a livello nazionale, ed addirittura una crescita a livello regionale.

Il fenomeno più significativo registrato dunque in questi anni sull'andamento della popolazione detenuta, ovvero il drastico calo degli ingressi segnalato sopra, per cui nel corso del 2012 sono entrate nelle nostre carceri 63.020 persone, mai così pochi nell'ultimo ventennio, resta dunque ancora in buona parte da spiegare. Il fenomeno lentamente comincia però a determinare anche un modesto calo nelle presenze a livello nazionale, e in Toscana la popolazione detenuta ha seguito una tendenza analoga a quella del resto del Paese. È cresciuta fino alla fine del 2010, con i maggiori incrementi a Prato, a San Gimignano e a Porto Azzurro, due Case di reclusione ed una Casa circondariale che in passato non avevano registrato i tassi di affollamento diffusi nelle altre carceri regionali, e dunque per le quali esisteva un maggior "margine" di crescita.

Da allora alla metà del 2013 le presenze in regione sono al contrario scese di 348 unità. Anche in questo caso però la rilevanza della notizia non va sovrastimata. Il calo è dovuto quasi interamente al calo del numero degli internati a Montelupo Fiorentino (-80), ma in effetti l'Opg è in parte chiuso, e dei detenuti a Livorno (-295), che sono passati dalle oltre 450 presenze del passato alle 150 attuali. Questo crollo però consegue alla chiusura di parte dell'istituto di cui abbiamo già detto, e corrisponde dunque ad una proporzionale perdita di posti detentivi. In pratica, al di là dei dati ufficiali segnalati sopra, il sistema penitenziario regionale è affollato oggi esattamente come ieri. Dal 2008 ad oggi gli istituti in cui la crescita è stata maggiore sono quelli di Porto Azzurro (+221), San Gimignano (+195) e Prato (+225). Nei primi due casi si tratta di Case di reclusione, in cui si scontano pene definitive anche molto lunghe, ed in cui correttamente fino a tempi recenti si era riusciti ad evitare livelli di sovraffollamento elevati, anche al fine garantire condizioni di detenzione dignitose a chi deve passare in carcere molti anni. Evidentemente nell'attuale situazione di crisi queste sono priorità di cui non si riesce più a tenere conto. In parte analoga è la vicenda del carcere di Prato. Si tratta infatti di un istituto che è sia Casa circondariale che Casa di reclusione, ma in effetti se si guarda alla attuale composizione della popolazione detenuta, in particolare con riferimento alla posizione giuridica, si scopre che quasi il 40% dei detenuti è in custodia cautelare, una percentuale da circondariale "puro". Insomma, in questi anni il carcere di Prato, uno di quelli cresciuti maggiormente in regione, ha cambiato identità, andando sempre più ad assomigliare a quelle Case circondariali metropolitane che maggiormente subiscono l'impatto di questa stagione di

sovraffollamento. Negli altri istituti la popolazione detenuta è cresciuta meno, o è rimasta sostanzialmente stabile.

Se si tiene conto di quanto sopra si deve invece riconoscere come il bilancio complessivo in regione, quanto meno relativamente al rapporto tra capienze e presenze, risulti oggi assai più drammatico di quanto non sembri.

Il tasso di affollamento del sistema penitenziario nazionale era, al 30 giugno 2013, del 140%, in altri termini in 100 posti detentivi erano stipati, mediamente, oltre 140 detenuti. Confrontando questo dato con il quadro fornito da Space I, le statistiche ufficiali fornite dal Consiglio d'Europa, l'Italia risulta essere il Paese con le carceri più sovraffollate dell'Unione Europea, con la sola eccezione della Grecia. Il dato va ovviamente preso con cautela, essendo condizionato dal modo, certamente non omogeneo, in cui ciascun Paese calcola la capienza del proprio sistema penitenziario, ma è in ogni caso indicativo della condizioni in cui versano le nostre carceri.

Ufficialmente l'affollamento del sistema penitenziario regionale (128%) risulta inferiore alla media nazionale. Come già detto però il dato è in parte equivoco. La capienza delle carceri toscane è decisamente sovrastimata, e dunque il tasso di affollamento che si ricava da questi numeri descrive la realtà solo per difetto. Ribadita questa premessa, diamo uno sguardo ai singoli istituti.

A causa della attuale emergenza le disomogeneità sono minori che in passato, come abbiamo visto soprattutto per la crescita della popolazione detenuta negli istituti tradizionalmente meno affollati. In cima alla classifica restano però gli istituti che da sempre lamentano il maggiore sovraffollamento, come Firenze (189%) o Pistoia (186%), seguiti da San Gimignano (169%) e Pisa (165%). Gli istituti meno affollati in base ai dati ufficiali, ovvero Arezzo (29%), Montelupo Fiorentino (46%) e Livorno (59%) sono quelli la cui capienza ufficiale, per le ragioni riportate sopra, risulta totalmente sovrastimata.

### **Le caratteristiche della popolazione detenuta**

Diamo ora uno sguardo alla composizione della popolazione detenuta in base alla posizione giuridica. Il quadro nazionale relativo alla posizione giuridica dei detenuti nelle nostre carceri resta sconcertante. Il 37,3% della popolazione detenuta, 23.923 persone, al 30 novembre 2013 era in carcere non per scontare una pena ma in custodia cautelare, in attesa di una sentenza definitiva. Questa anomalia caratterizza da molto tempo il sistema della giustizia penale nel nostro Paese e ci rende tristemente unici in Europa. Sempre dai dati di Space I risulta che questa percentuale era del 23,7% in Francia, del 15,3% in Germania, del 19,3% in Spagna e del 15,3% in Inghilterra e Galles, e come è evidente questo dato rappresenta

certamente l'anomalia maggiore del nostro sistema. Sempre largamente superiore al 40% fino al 2001, questa percentuale aveva iniziato a scendere dal 2002 e alla data della concessione dell'indulto la percentuale delle persone in custodia cautelare era del 35,6%. Dopo l'indulto la percentuale è comprensibilmente salita, senza poi essere più tornata a quei minimi storici, che restano comunque notevolmente superiori alla media degli altri Paesi europei. La ragione di questo dato abnorme è da cercare anzitutto nella durata dei procedimenti penali nel nostro Paese, durata che anche questa fa dell'Italia il fanalino di coda in Europa, e che ha causato al nostro Paese moltissime condanne dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Fortunatamente su questo la percentuale della Toscana, del 32,5%, è significativamente inferiore alla media nazionale. Il dato non deve sorprendere, e si spiega facilmente guardando alle caratteristiche degli istituti presenti nelle varie regioni. La percentuale di persone in custodia cautelare è maggiore in regioni come la Campania, la Calabria o la Liguria, dove ci sono molte Case circondariali e poche (o nessuna) Case di reclusione. È dunque normale che in queste regioni la percentuale di detenuti definitivi, e che scontano pene lunghe, sia minore, e risulti quindi più alta la percentuale di quanti sono in carcere in custodia cautelare. In Toscana ci sono ben 5 Case di reclusione (Gorgona, Massa, San Gimignano, Porto Azzurro, Volterra), nelle quali le persone in custodia cautelare sono molto poche, ed è dunque prevedibile che risulti bassa la relativa percentuale in regione.

Senza spiegazioni invece, ed altrettanto allarmante, è l'impatto del fenomeno del consumo e del traffico di droghe sulle carceri, tanto a livello nazionale quanto a livello regionale. Al 31 dicembre 2012, ultimo dato disponibile, la percentuale di tossicodipendenti nelle carceri italiane era del 23,8%, del 20,70% tra i soli detenuti stranieri. In Toscana il dato era ancora più preoccupante. Il 27,4% dei detenuti in Toscana è tossicodipendente, il 24,7% se si considerano i soli detenuti stranieri. È un dato che si commenta da solo, in palese contraddizione tanto con il grave sovraffollamento dei nostri istituti, quanto con il tasso di recidiva di chi, arrestato per reati connessi al proprio stato di tossicodipendenza, esce dal carcere nelle stesse condizioni in cui ci è entrato. In questi casi le percentuali dei rientri sono altissime e la detenzione in carcere diviene un fatto del tutto inutile, un meccanismo infernale e costoso, impegnato solo ad alimentare se stesso, e che non tiene in nessun conto tanto il diritto alla salute della persona tossicodipendente quanto la prevenzione di nuovi reati.

Ancora più allarmante poi il numero di persone detenute per violazione della legge sulle droghe. In particolare i detenuti per violazione dell'art. 73 del Testo

Unico sugli stupefacenti, il reato di spaccio oggi punito con pene da 6 a 20 anni anche quando si tratta di droghe leggere, erano il 38,4% del totale, il 47% dei soli detenuti stranieri. In Toscana le due percentuali raggiungono vette paradossali, rispettivamente del 41,4% sul totale dei detenuti, e del 51,5% tra i soli stranieri. Il dato è impressionante, quasi irrealista, e se dal dato medio si passa ad alcune realtà in particolare la situazione si fa ancora più spaventosa. Risultano censiti come tossicodipendenti il 46,4% dei detenuti di Grosseto, il 44,2% di quelli di Lucca, il 39,7% a Livorno, il 38,5% a Prato, il 36,4% a San Gimignano. Mentre sono in carcere per violazione dell'art. 73 il 53,4% dei detenuti di Livorno, il 52,5% di quelli di Pisa, il 47% di quelli di San Gimignano, il 46,3% di quelli di Massa, il 45,4% a Porto Azzurro, 43,4% a Prato.

Il fallimento della attuale legge sulle droghe, ed il suo impatto smisurato e senza giustificazioni plausibili sul sistema penitenziario italiano e sui diritti e la salute delle persone detenute, non ha verosimilmente bisogno di ulteriori commenti.

### **Le attività e le risorse**

A conclusione del quadro presentato fin qui è possibile affermare che dalla dichiarazione dello "stato di emergenza nazionale conseguente all'eccessivo sovraffollamento degli istituti penitenziari" (13 gennaio 2010), i detenuti nel Paese e in Toscana non sono sostanzialmente diminuiti, mentre sono calati gli spazi a loro disposizione e le risorse economiche per la gestione delle carceri.

A proposito della riduzione delle risorse economiche a livello nazionale, basti qui riportare alcuni dati recentemente pubblicati dalla Associazione Antigone:

Nel 2007, anno durante il quale la presenza media giornaliera è stata di 44.587 detenuti, il bilancio del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ammontava a 3.095.506.362 euro. Nel 2011, quando la presenza media giornaliera è stata di 67.174 detenuti, il bilancio del DAP era di 2.766.036.324 euro. A fronte di un aumento dei detenuti di circa il 50%, il bilancio è stato tagliato del 10,6%. Ma i tagli non sono stati omogenei. I costi del personale, necessariamente poco elastici, sono calati solo del 5,3%. Quelli per il mantenimento, l'assistenza, la rieducazione ed il trasporto detenuti, a fronte della notevole loro crescita, sono addirittura calati del 63,6%.

Il dato è macroscopico e le conseguenze sono immaginabili. In carcere manca ormai tutto, e si fatica a far fronte ai bisogni più elementari dei detenuti. In questo contesto, come si può immaginare, garantire delle attività trattamentali adeguate risulta impossibile, ed uno dei temi che rendono più facile la lettura di questa dif-

ficoltà è certamente quello dell'accesso al lavoro. Previsto, quanto meno per i detenuti con condanna definitiva, come vero e proprio diritto, conseguente al dovere dell'Amministrazione penitenziaria di garantire un'occupazione retribuita in base all'art. 20 dell'Ordinamento penitenziario, come è noto in realtà si tratta di una opportunità ambita da molti, ma disponibile per pochi.

Tra i 66.028 detenuti presenti al 30 giugno 2013 lavoravano in 11.579, solo il 17,5% dei presenti. Si tratta della percentuale più bassa dal 1991. Questo calo è conseguenza dei drastici tagli del budget previsto nel bilancio del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria per le mercedi dei detenuti che negli ultimi anni si è ridotto del 71%: si è passati dagli oltre 11milioni di euro del 2010, ai 9.336.355 euro del 2011 ai 3.168.177 euro dell'anno in corso.

Un calo drastico, peraltro superiore al calo del numero dei lavoranti, e come è noto questo si spiega con il frazionamento sempre maggiore dei posti di lavoro. Dove un tempo lavorava un detenuto, ricevendo di conseguenza un compenso dignitoso, oggi possibilmente lavorano in due, e spesso per periodi tempo molto brevi, in modo da dar spazio a rotazione a più detenuti possibile, che però di conseguenza lavorano e guadagnano sempre meno.

La condizione della Toscana è leggermente migliore della media nazionale, i lavoranti a fine giugno erano 1.102, il 26,4% dei 4.168 presenti, ma ovviamente anche da noi la realtà è molto diversa da istituto ad istituto. Colpisce anzitutto il dato relativo alla Casa di reclusione di Gorgona. La vita nell'isola è certamente difficile, e mancano molti dei servizi e delle attività che sono presenti in altri istituti, ma in cambio a tutti i detenuti presenti pare essere garantito l'accesso al lavoro. Il dato è però ovviamente eccezionale, e negli altri istituti della regione il numero dei detenuti lavoranti è decisamente più basso. La situazione è comunque più rosea in istituti meno affollati, come Empoli, Volterra, Firenze Mario Gozzini o Grosseto, dove ci sono percentuali di lavoranti superiori al 25%, ma negli istituti più grandi della regione, come Firenze Sollicciano, Prato, Porto Azzurro o San Gimignano, le percentuali di occupazione sono molto più basse.

La maggior parte di questi detenuti lavora per l'Amministrazione penitenziaria, ma una piccola minoranza lavora anche per altri datori di lavoro esterni, i quali portano parti della propria attività produttiva in istituto o impiegano all'esterno detenuti semiliberi o in Art. 21, persone che di giorno possono uscire dal carcere. Si tratta però di numeri davvero esigui.

Anzitutto i semiliberi. L'andamento delle misure alternative negli ultimi anni, tanto a livello nazionale quanto in Toscana, evidenzia un calo notevole degli affidamenti in prova e delle semilibertà, mentre è notevolmente cresciuta la sola detenzione domiciliare, misura decisamente più contenitiva dell'affidamento, e dal

contenuto trattamentale più limitato. I dati per la Toscana confermano questa tendenza. In tutta la regione al 31 dicembre 2012 i semiliberi erano 75, mentre in passato erano arrivati a superare le 200 unità. Decisamente molto basso anche il numero di detenuti impegnati in attività lavorative all'esterno degli istituti in Art. 21, 18 in tutto.

Infine disarmante il dato relativo al numero di detenuti che in carcere lavorano per datori di lavori diversi dalla Amministrazione penitenziaria. Alla fine del 2012 erano 7 in tutta la regione: 6 a Porto Azzurro ed 1 a Livorno. Un numero assolutamente esiguo, indicativo della scarsissima penetrazione dell'imprenditoria, sociale e non, nelle carceri toscane. Mentre, come abbiamo visto sopra, le risorse della Amministrazione penitenziaria per garantire lavoro ai detenuti calano drasticamente, non crescono affatto le opportunità occupazionali alle dipendenze di altri datori di lavoro.

### **I minori detenuti**

L'andamento della popolazione detenuta negli istituti penali minorili italiani ha in questi anni registrato un andamento molto diverso rispetto a quella detenuta nelle carceri degli adulti. La presenza media giornaliera ha oscillato sempre sotto le 500 presenze a livello nazionale, superando raramente questa soglia. Al 15 luglio 2013, dato più aggiornato di cui disponiamo, i presenti erano tornati ad essere 434.

Non è dunque la variazione nel numero assoluto delle presenze ad essere cambiata significativamente in questi anni, quanto meno con riferimento al quadro nazionale. Va invece segnalata una significativa variazione nella composizione di queste presenze, in particolare rispetto alla nazionalità. All'inizio dello scorso decennio i numeri di italiani e stranieri erano sostanzialmente omogenei. Negli anni successivi la percentuale degli stranieri tra i minori detenuti era cresciuta, stabilizzandosi per tre anni successivi (2004, 2005 e 2006) intorno al 54%. Dal 2007 in poi questa percentuale ha preso però decisamente a scendere, fino a raggiungere nel 2011 il valore più basso, del 33,1%. La notevole sovrarappresentazione dei minori stranieri tra la popolazione detenuta nei nostri IPM pare dunque in parte rientrata, ma si tratta di un fenomeno di non facile interpretazione.

La detenzione dei minori è fenomeno assai più residuale che per gli adulti, e per loro il carcere resta in misura maggiore quella *extrema ratio* che da sempre si invoca per la pena detentiva. Questo però nei fatti comporta, per i minori come e più che per gli adulti, che in carcere vengano sovrarappresentati quei gruppi che evidenziano maggiore fragilità sociale. Se, fuori dai casi di particolare pericolosità, per chi dispone di risorse sociali e relazionali è possibile accedere ad

alternative alla detenzione, chi resta in carcere è appunto chi è sprovvisto di queste risorse, ed il fenomeno è evidente per i minori ancora più che per gli adulti. Questo cambiamento recente può dunque essere indicativo non solo di una minore selettività del sistema in danno dei minori stranieri, ma anche di una maggiore fragilità sociale dei minori italiani.

Resta sorprendente in ogni caso il fatto che, a fronte di un così significativo cambiamento, i numeri della detenzione minorile restino sostanzialmente stabili ormai da molto tempo.

La situazione è in parte diversa se si guarda al solo Istituto Penale Minorile di Firenze, dove in questi anni i numeri sono stati più fluttuanti. La presenza più alta si è registrata nel 2004, con in media giornaliera di 26 minori detenuti, e nel 2005, con una media di 27 presenze. Poi i numeri sono tornati a scendere, fino ad una presenza media per il 2012 di 13 unità, dovuta anche da una riduzione della capienza dell'istituto per lavori di ristrutturazione. La percentuale di minori stranieri è rimasta sempre molto elevata, come in tutti gli IPM del centro-nord. Fino al 2008 quasi sempre oltre l'80%, per poi calare negli ultimi anni, assestandosi tra il 60 ed il 70%. Con numeri diversi dunque, ma anche a Firenze pare confermata la tendenza nazionale di un calo della componente straniera della detenzione minorile.

Uno sguardo infine all'IPM femminile di Pontremoli, in funzione dal dicembre del 2010. La presenza media giornaliera nel 2011 è stata di 13 ragazze, di circa 16 nel 2012, e di 15 nella prima parte del 2013. Al 19 novembre 2012 erano presenti in IPM 14 ragazze. In questo caso però la componente straniera è pressoché egemone. A Pontremoli è rarissimo incontrare ragazze italiane.

### **L'impegno degli enti territoriali**

All'interno dello scenario, assai critico e complesso, sin qui descritto, si innestano le politiche e le strategie promosse dagli enti territoriali, divenute oramai fondamentali per la realizzazione di interventi a sostegno dell'attività rieducativa intramuraria e dei percorsi di reinserimento sociale. La Regione Toscana, le Province ed i Comuni hanno, infatti, mostrato particolare sensibilità al tema del carcere, promuovendo e finanziando negli anni buona parte delle iniziative destinate alla popolazione detenuta. Si è trattato di un intervento ampio e diversificato che, nel rendere disponibile un'offerta formativa, culturale, sportiva e ricreativa, ha contestualmente tamponato un'ampia serie di falle aperte dal sistema penitenziario in tema di rieducazione e di reinserimento sociale.

Nel periodo compreso tra il 2008 ed il 2012 – a fronte dell'acuirsi della crisi economica internazionale e della ripresa, pesante, della carcerazione – le risorse

messe a disposizione dagli enti locali toscani per la popolazione detenuta hanno subito, come intuibile, una generale ed importante flessione, diversificata da territorio a territorio. Tuttavia, pur con evidenti contrazioni, molti territori hanno continuato a ricavare risorse per il carcere, salvaguardando sin dove possibile i servizi o gli interventi ritenuti essenziali.

Lungo questa prospettiva l'Osservatorio regionale sulle strutture penitenziarie curato dalla Fondazione Giovanni Michelucci, in accordo con l'Assessorato al Welfare della Regione Toscana, ha monitorato la spesa sostenuta dagli enti locali a favore delle iniziative trattamentali e di reinserimento sociale. La ricostruzione di questa spesa, nel periodo compreso tra il 2008 ed il 2012, è apparsa subito piuttosto articolata sia in ordine alle fonti di finanziamento disponibili ed utilizzate, sia relativamente alla tipologia di interventi, spesso molto differenziati l'uno dall'altro. Lo studio ha preso in considerazione tutti gli interventi diretti al carcere ed inquadrabili nelle politiche sociali, nelle politiche per il lavoro e per la formazione professionale e nelle politiche culturali promosse dai Comuni e dalle Province sede di carcere, fornendo il seguente quadro di sintesi.

Per quanto concerne i fondi resi disponibili dai Comuni possiamo rilevare che l'ammontare complessivo dei finanziamenti erogati nel 2011 è risultato pari a 983.922 euro. I finanziamenti si riferiscono ad interventi sostenuti prevalentemente dagli Assessorati alle Politiche sociali, entro i quali in linea di massima sono comprese le deleghe per il carcere. In questo dato non è stato incluso il Comune di Massa Marittima, per il quale non è stato possibile recuperare informazioni attendibili. Nel 2012 i finanziamenti complessivamente erogati (ad esclusione dei Comuni di Massa Marittima e di Volterra) sono ammontati a 797.580. La spesa diretta al carcere nel 2012 ha segnato dunque una flessione di circa il 19% (186.342 euro in meno).

Tabella 1: Sintesi dei finanziamenti erogati dai Comuni dal 2008 al 2012

Anno di finanziamento	Risorse impiegate	Differenza % rispetto anno precedente	Comuni non censiti
2008	1.363.229,00		Comune Massa Marittima
2009	1.183.083,02	-13,22%	Comune Massa Marittima
2010	961.964,80	-18,69%	Comuni Massa Marittima e Siena
2011	983.922,00	2,28%	Comune Massa Marittima
2012	797.580,00	-18,94%	Comuni Massa Marittima e Volterra

Osservando i dati in serie storica, dal 2008 al 2012, la flessione delle risorse impiegate dai Comuni si conferma, segnando percentuali di decremento annuo comprese tra il 13 ed il 19%. Non sfugge ovviamente che il periodo osservato si sovrappone integralmente al periodo di crisi economica attraversata dal nostro Paese e dall'Europa intera. Tutti i Comuni sede di carcere hanno attenuato l'impegno verso il carcere, con decrementi più importanti nei Comuni di Pisa e di Prato, parzialmente nel Comune di Firenze, nei comuni di Arezzo e di Empoli, questi ultimi a causa anche di chiusure degli istituti penitenziari che hanno interessato parte del periodo osservato. Nel 2011 e nel 2012 i Raggruppamenti di spesa maggiormente finanziati si riferiscono:

- all'accoglienza residenziale ed all'accompagnamento dei percorsi di reinserimento sociale: 524.594 euro nel 2011 e 397.849 euro nel 2012;
- alle attività culturali, corsistiche, ricreative e sportive (intramurarie): 168.856 euro nel 2011 e 116.806 euro nel 2012;
- agli inserimenti lavorativi dei detenuti (borse lavoro, tirocini, sostegni all'assunzione): 159.296 euro nel 2011 e 160.296 euro nel 2012.

Nel 2011 gli interventi di accoglienza residenziale ed accompagnamento dei percorsi di reinserimento hanno pesato per il 53,3% (50,0% nel 2012) sull'ammontare generale dei finanziamenti. Le attività culturali, corsistiche, ricreative e sportive sviluppate all'interno dei penitenziari si sono attestate sul 17,2% nel 2011 (14,6% nel 2012) e gli inserimenti lavorativi dei detenuti sul 16,2% nel 2011 (20,1% nel 2012). I dati ordinati in serie storica (2008-2012), in termini assoluti, mostrano una progressiva riduzione delle risorse disponibili per l'accoglienza residenziale e gli accompagnamenti ai percorsi di reinserimento che sovente si realizzano

Tabella 2: Raggruppamenti di interventi maggiormente finanziati dai Comuni dal 2008 al 2012

Raggruppamento	2008	2009	2010	2011	2012
Accoglienza residenziale e accompagnamento al reinserimento	623.985,00	636.485,00	619.208,80	524.594,00	397.849,00
Attività corsistiche, ricreative, sportive (intramurarie)	348.698,05	255.844,20	143.900,00	168.856,00	116.806,00
Inserimenti lavorativi dei detenuti	97.921,95	81.807,82	108.796,00	159.296,00	160.296,00

presso le stesse strutture. Dal 2008 al 2012 si sono perse oltre il 36% delle risorse. Le attività corsistiche, ricreative e sportive seguono lo stesso andamento, facendo registrare un decremento delle risorse ancora più forte, pari al 66,5%. Gli inserimenti lavorativi dei detenuti subiscono, in controtendenza, un innalzamento delle risorse disponibili, passando dai 97.921,95 euro stanziati per il 2008 ai 160.296 per il 2012, pari ad una crescita del 39%.

Osservando gli stessi dati in percentuale, a valere sugli stanziamenti complessivi annui, emerge tuttavia come l'accoglienza aumenti il peso rispetto ad altri Raggruppamenti considerati, così come gli inserimenti lavorativi. A fronte, dunque, di un decremento generale delle risorse, le iniziative di accoglienza residenziale e finalizzate ai reinserimenti lavorativi continuano ad incidere in maniera preponderante sulle disponibilità, mentre perdono terreno le attività intramurarie. Tra gli enti maggiormente impegnati nel sostegno finanziario delle attività rivolte al carcere troviamo il Comune di Firenze con 375.325 euro stanziati per il 2011 e 365.560 per il 2012; la Società della salute di Pisa con un impegno pari a 158.799 euro per il 2011 e 130.269 euro per il 2012; il Comune di Prato con erogazioni pari a 95.000 euro per il 2011 ed a 78.500 euro per il 2012. In queste realtà territoriali, coerentemente con i dati generali, incidono pesantemente gli stanziamenti per l'accoglienza residenziale di persone in misura premiale, alternativa o scarcerate per fine pena, pari al 53,6% dello stanziamento complessivo reso disponibile dal Comune di Firenze nel 2011 (51,3% nel 2012); al 100% per quanto riguarda la Società della salute di Pisa, sia per il 2011 che per il 2012; al 52,6% del totale stanziato dal Comune di Prato nel 2011 (66,2% nel 2012). A tal proposito è importante sottolineare come i contributi diretti alla gestione di case e centri di accoglienza vengano spesso utilizzati anche per attività di accompagnamento ai percorsi di reinserimento sociale sviluppate presso le medesime strutture. Le realtà territoriali appena considerate sono certamente tra le più rappresentative, poiché da un lato si riferiscono alle maggiori strutture carcerarie presenti sul territorio toscano e, dall'altro, per la continuità con cui sono intervenute a supporto delle iniziative rivolte al carcere ed alle persone in esecuzione penale. Osservando i dati relativi alle annualità 2011 e 2012 emerge come vi sia una contrazione della spesa complessiva, resa ancor più evidente se correlata agli anni precedenti: il Comune di Firenze nel 2008 stanziava per il carcere 418.062 euro, scesi a 365.560 nel 2012; la Società della salute di Pisa finanziava interventi per euro 349.649 nel 2008, calati a 130.269 nel 2012 e, infine, il Comune di Prato è passato da 200.000 euro (trasferimenti) nel 2008 a 78.500 euro (fondi comunali) nel 2012. Per completezza dell'informazione è utile sottolineare che ai finanziamenti erogati dai diversi enti – individuabili come fondi propri – si aggiungono sovente

quote derivanti da altri fondi, siano essi regionali, provinciali, afferenti a progettazioni diverse. A tal proposito è possibile fare due esempi: un progetto finalizzato all'inserimento lavorativo di detenuti co-gestito dalla Società della salute di Pisa (Agricoltura sociale), sostenuto con un contributo di 50.000 euro annui (2011 e 2012) provenienti dalla Regione Toscana; le iniziative di riabilitazione generalmente promosse per gli internati dell'Ospedale psichiatrico giudiziario di Montelupo Fiorentino, sostenute con fondi afferenti alla sanità della Regione Toscana, pari nel 2011 a 85.800 euro, cui si aggiungono fondi comunali finalizzati all'inserimento lavorativo ed all'accoglienza residenziale per 57.996 euro. Relativamente al Comune di Firenze devono essere rilevati, tra gli altri, almeno due dati particolarmente significativi: il contributo erogato per le attività culturali, corsistiche, ricreative e sportive pari a 46.200 euro nel 2011 (12,3%) ed a 49.050 euro per il 2012 (13,4%) e l'impegno a favore degli inserimenti lavorativi dei detenuti pari a 64.500 euro nel 2011 (17,2%) e a 65.500 euro nel 2012 (18%).

Per quanto riguarda le Province sede di carcere possiamo invece rilevare che i finanziamenti complessivamente erogati nel 2011 sono stati pari a 460.413,95 euro. I finanziamenti, come detto in precedenza, si riferiscono ad interventi sostenuti dagli Assessorati alle Politiche del lavoro ed alla Formazione professionale, dagli Assessorati al Sociale e dagli Assessorati alla Cultura. Per quanto concerne il 2012 i finanziamenti erogati sono ammontati a 1.174.744,74 euro. La quota, di quasi tre volte superiore a quella registrata nel 2011, risente fortemente della nuova programmazione dei corsi di formazione professionale e, in particolare, delle attività formative messe a Bando dalla Provincia di Firenze (766.827,24 euro) e dalla Provincia di Massa Carrara (252.472 euro). Ovviamente si tratta di corsi di formazione diretti in larga misura a persone ristrette nelle carceri presenti sul territorio provinciale di riferimento o a persone in misura alternativa.

Tabella 3: Sintesi dei finanziamenti erogati dalle Province dal 2008 al 2012

Anno di finanziamento	Risorse impiegate	Differenza % rispetto anno precedente	Province non censite
2008	1.061.878,36		Provincia di Arezzo
2009	309.788,00	-70,80%	Provincia di Arezzo
2010	609.473,56	49,20%	
2011	460.413,95	-24,50%	
2012	1.174.744,74	60,80%	Provincia di Pisa

La serie storica dei finanziamenti 2008-2012 consegna una situazione altalenante, con stanziamenti fortemente differenziati negli anni a causa soprattutto del finanziamento o meno dei percorsi di formazione professionale che, come segnalato per l'annualità 2012, possono incidere pesantemente: ad esempio per il 2008 ammontavano a 756.821 euro, per il 2010 a 460.993,56 euro e per il 2011 a 301.020 euro. Nel 2011 i Raggruppamenti di spesa maggiormente finanziati sono stati, dunque, i seguenti:

- la formazione professionale con 301.020 euro;
- gli inserimenti lavorativi dei detenuti (borse lavoro, tirocini, sostegni all'assunzione) con 79.813,95 euro;
- le attività culturali, corsistiche, ricreative e sportive (intramurarie) con 47.500 euro.

Il 2012 registra un sostanziale crollo della spesa sostenuta per gli inserimenti lavorativi e per le attività intramurarie, ma vede l'innalzamento esponenziale delle risorse rese disponibili per la formazione professionale. Relativamente ai Raggruppamenti di spesa emerge, allora, la seguente situazione:

- formazione professionale: 1.125.461,24 euro;
- consulenze e sportelli interni/esterni, informazioni/documenti/tutele: 35.096 euro.

Ricapitolando, nel 2011, la formazione professionale ha pesato per il 65,4% sull'ammontare generale dei finanziamenti. Gli inserimenti lavorativi dei detenuti (borse lavoro, tirocini, sostegni all'assunzione) si sono attestati sul 17,3% e le attività culturali, corsistiche, ricreative e sportive (intramurarie) sul 10,3%.

Nel corso del 2012 la formazione professionale ha ottenuto il 95,8% delle risorse complessive e le attività di consulenza e sportello il 3%.

Nel periodo compreso tra il 2008 ed il 2012 la formazione professionale ottiene di gran lunga le risorse più ingenti e, al di là del mancato rifinanziamento di corsi nel 2009, negli altri anni supera costantemente il 65% dei finanziamenti complessivi annui, sino a sfiorare, nel 2012, il 96%. A fronte, nel 2009, di un azzeramento delle risorse per la formazione professionale, salgono i finanziamenti per gli inserimenti lavorativi e le attività intramurarie. Da notare il crollo, amplissimo, di risorse per questi due ultimi Raggruppamenti nel 2012. Accanto a questi interventi, lungo il periodo osservato, le Province hanno sostenuto anche le attività di consulenza e sportello (sportelli interni/esterni, informazioni/documenti/tutele), riservando a queste ultime circa il 3% delle risorse annue disponibili.

La gran parte delle risorse messe a disposizione dalle Province proviene dal

Raggruppamento	2008	2009	2010	2011	2012
Formazione professionale	756.821,00	0	460.993,56	301.020,00	1.125.461,24
Inserimenti lavorativi dei detenuti	40.500,00	209.500,00	58.000,00	79.813,95	1.574,50
Attività corsistiche, ricreative, sportive (intramurarie)	87.000,00	57.238,00	62.000,00	47.500,00	4.400,00

Tabella 4: Raggruppamenti di interventi maggiormente finanziati dalle Province dal 2008 al 2012

Fondo Sociale Europeo e non da risorse proprie. Si noti che sul totale delle risorse stanziato nel 2011 il 18,8% proveniva da fondi provinciali e l'81,2% da altri fondi, in modo prevalente dal Fondo Sociale Europeo. Ciò vale anche per il 2012: il 4,2% proveniva da risorse provinciali ed il 95,8% da altre risorse, in prevalenza dal Fondo Sociale Europeo. Ciò evidenzia una forte attenuazione delle risorse impegnate direttamente dalle Province, pur nella consapevolezza che anche la spesa sostenuta con altri fondi deriva da precise scelte dei medesimi enti.

Tra le Province maggiormente coinvolte nel sostegno delle iniziative per il carcere devono essere menzionate: la Provincia di Firenze, impegnata, almeno sino al 2011, in interventi per attività culturali, corsistiche, ricreative e sportive e in iniziative di inserimento lavorativo, oltre che nella formazione professionale; le Province di Massa Carrara, Prato, Pisa, Livorno e Grosseto impegnate nella formazione professionale e/o in interventi volti al reinserimento professionale.

In conclusione è possibile evidenziare come per l'annualità 2011 i Comuni e le Province sede di carcere abbiano stanziato complessivamente 1.444.335,95 euro, contro uno stanziamento per il 2012 di 1.972.324,74 euro. La quota relativa al 2012, come già evidenziato, è fortemente condizionata dagli interventi di formazione professionale, pari a 1.125.487,24 euro. E' utile sottolineare, peraltro, come le risorse per la formazione professionale interessino periodi superiori ai dodici mesi, poiché gli interventi si sviluppano spesso su una o più annualità.

Dalla serie storica 2008-2012 si conferma la riduzione di risorse impiegate dagli enti locali per il carcere, soprattutto dal 2008 al 2009. L'impennata delle risorse sull'annualità 2012, come già sottolineato, dipende dalle risorse stanziato per la formazione professionale, al netto delle quali i finanziamenti complessivi subiscono invece un netto decremento rispetto agli anni precedenti.

Anno di finanziamento	Risorse impiegate	Risorse al netto degli stanziamenti per la formazione professionale	Enti non censiti
2008	2.425.107,36	1.668.286,36	Comune di Massa Marittima, Provincia di Arezzo
2009	1.492.871,02	1.492.871,02	Comune di Massa Marittima, Provincia di Arezzo
2010	1.571.438,36	1.110.444,80	Comuni di Massa Marittima e di Siena
2011	1.444.335,95	1.143.315,95	Comune di Massa Marittima
2012	1.972.324,74	846.863,50	Comuni di Massa Marittima e di Volterra, Provincia di Pisa

Tabella 5: Riepilogo dei finanziamenti erogati da Comuni e Province dal 2008 al 2012

In questo quadro devono essere incluse anche le iniziative finanziate dall'Assessorato al Welfare e Politiche per la casa e dall'Assessorato alla Cultura della Regione Toscana. Le risorse rese disponibili dai due Assessorati sono state incluse, in accordo con la Regione, nell'attività di monitoraggio condotta in questi anni. L'Assessorato al Welfare nel 2011 ha stanziato risorse per 141.477,93 euro, finalizzate: all'attivazione della figura dell'educatore ponte (65.777,93 euro), al Polo universitario penitenziario (25.000 euro), ad attività intramurarie (28.700 euro) ed a studi e ricerche sul sistema penitenziario (22.000 euro). La quota stanziata per l'attivazione dell'educatore ponte è da sommarsi al finanziamento reso disponibile nel 2010 (120.000 euro) per una quota complessiva pari a 185.777,93 euro. Detta somma ha coperto il Bando per contributi regionali "Sostegno alle buone pratiche e alle politiche di rete educativa volte al sostegno sociale dei detenuti e dei detenuti neo-scarcerati italiani e stranieri" (COD. 2 2010), mediante il quale sono stati avviati 8 progetti finalizzati all'attivazione di educatori ponte in Toscana, iniziativa peraltro già finanziata con specifico Bando nel 2008. Anche i contributi regionali hanno subito una progressiva contrazione negli anni osservati, passando dai 466.500 euro stanziati nel 2008 ai 141.477,93 euro stanziati nel 2011. Per quanto concerne il 2012 i dati disponibili non hanno consentito una elaborazione completa, motivo per il quale si è scelto di non considerarli in questa sintesi. Si ricorda, peraltro, che con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 213 del 14/12/2012 la delega sulle Politiche regionali per le questioni carcerarie è transitata dall'Assessorato al Welfare e alle Politiche per la casa all'Assessorato al Diritto alla salute. A seguito di questo nuovo assetto, con Delibera della Giunta

n. 1162 del 17/12/2012, sono stati ridefiniti la Cabina di Regia regionale per il coordinamento delle politiche regionali in ambito carcerario (decisione della Giunta regionale 57/2008) e l'Osservatorio regionale interistituzionale permanente carcere (decisione Giunta regionale 644/2010) .

L'Assessorato alla Cultura, Settore Spettacolo, nel corso del 2011 ha finanziato il Progetto teatro in carcere con 300.000 euro, innalzati a 350.000 euro nel 2012. Da molti anni ormai l'Assessorato alla Cultura contribuisce in modo determinante alla realizzazione delle iniziative teatrali nelle carceri toscane, finanziando i progetti presentati dalle associazioni teatrali ivi operanti. Nel 2012 l'Assessorato ha contribuito anche alla realizzazione della Rassegna nazionale di teatro in carcere intitolata Destini incrociati, con risorse pari a 50.000 euro.

In conclusione l'ammontare complessivo dei finanziamenti resi disponibili dagli enti locali nel corso del 2011 è stato di 1.899.813,88, mentre nel 2012 (esclusi i finanziamenti dell'Assessorato al Welfare e Politiche per la casa) è stato di 2.372.324,74 euro.

Le risorse finanziarie rese disponibili dai due Assessorati hanno sostenuto, particolarmente le iniziative culturali intramurarie (teatro in carcere, altre specifiche iniziative, comprese quelle realizzate presso l'istituto penale minorile Meucci di Firenze); l'istruzione universitaria (Polo universitario penitenziario); i percorsi di reinserimento socio-lavorativo (attivazione dell'Educatore ponte, attività di sportello e consulenza); iniziative di approfondimento e ricerca sul sistema penitenziario regionale.

Da quanto elaborato emerge come le strategie seguite dai diversi enti siano molto differenziate l'una dall'altra sia negli approcci all'area del carcere e dell'esecuzione penale in generale, sia nell'entità dei finanziamenti.

Tabella 6: Riepilogo dei finanziamenti erogati da Comuni, Province, Regione Toscana (Assessorato al Welfare e Politiche per la casa ed Assessorato alla Cultura) dal 2008 al 2012

Anno di finanziamento	Risorse impiegate	Enti non censiti
2008	3.191.607,36	Comune di Massa Marittima, Provincia di Arezzo
2009	2.061.370,52	Comune di Massa Marittima, Provincia di Arezzo
2010	2.088.438,36	Comuni di Massa Marittima e di Siena
2011	1.899.813,88	Comune di Massa Marittima
2012	2.372.324,74	Comuni di Massa Marittima e di Volterra, Provincia di Pisa, Regione Toscana – Assessorato al Welfare

In linea di massima è evidenziabile una certa capacità di coordinare la spesa tra enti, Amministrazione penitenziaria (istituti carcerari ed Uffici per l'esecuzione penale esterna) e terzo settore (nella maggior parte dei casi gestore delle diverse iniziative). Rispetto alle iniziative sostenute si denota, tuttavia, una costanza dei progetti e degli interventi finanziati: le programmazioni vengono spesso rinnovate di anno in anno, mantenendo generalmente le stesse impostazioni e gli stessi attori. In virtù di questo appare utile rafforzare il dialogo e l'incontro tra istituzioni, servizi, soggetti del territorio diversamente impegnati, allo scopo di procedere a progettazioni maggiormente integrate ed organiche, pur nel rispetto delle esigenze e delle potenzialità degli specifici territori sede di carcere.

Nel corso del periodo osservato (2008-2012) si è registrato un generalizzato decremento della spesa diretta al carcere ed alle persone in esecuzione penale ed un complessivo ritardo negli stanziamenti delle risorse, fenomeno in larga parte associabile con il periodo di crisi economica attraversata dal Paese. Si deve comunque sottolineare come l'apporto fornito dai Comuni, dalle Province e dalla Regione Toscana, siano determinanti per il mantenimento di un'offerta formativa, culturale, ricreativa e sportiva all'interno delle carceri regionali e per l'attivazione di percorsi di reinserimento socio-lavorativo all'esterno. Dette attività non potrebbero certamente essere realizzate con le sole risorse rese disponibili dall'Amministrazione penitenziaria. Si tenga presente, a tal proposito, che il sistema penitenziario, nel corso del 2010, per lo svolgimento negli istituti di prevenzione e di pena per adulti delle attività scolastiche, culturali, ricreative, sportive e di ogni altra attività inerente l'azione rieducativa ha impegnato, per gli oltre 200 penitenziari italiani, 2.811.541 euro, cifra ridotta del 10% rispetto al 2007, a fronte di un fabbisogno, stimato dalla stessa Amministrazione, di 4.300.000 euro. Si tratta di cifre assolutamente insufficienti per garantire un'offerta formativa di qualità, in considerazione peraltro delle proporzioni raggiunte dalla popolazione detenute, del numero di condannati in via definitiva presenti e del turn-over cui sono esposti gran parte di penitenziari.

A fronte di questa situazione, la precedente ricostruzione ci consegna un quadro in cui la Toscana, nei cinque anni osservati, ha contribuito mediamente per 2.300.000 euro all'anno, finalizzati alla realizzazione di interventi intramurari, dei percorsi di reinserimento socio-lavorativo e dell'accoglienza esterna. La cifra ha interessato le 18 strutture penitenziarie per adulti e le attuali due per minorenni attive in regione.

Si tratta di risorse importanti, ancorché in grado di intercettare solo una parte delle esigenze, che tuttavia concorrono in maniera determinante alla realizzazione della cosiddetta attività rieducativa in carcere ed in mancanza delle quali

gran parte dei percorsi educativi e di reinserimento individuali non sarebbe ad oggi possibile.

L'impegno degli enti locali, sommato a quello dell'Amministrazione penitenziaria e delle diverse componenti del territorio (servizi, privato sociale, volontariato) deve trovare vie per il consolidamento e per il rafforzamento delle risorse necessarie a garantire i principali diritti delle persone detenute. Pertanto appare fondamentale proseguire nel sostegno delle iniziative elette come prioritarie in questi ultimi anni: attività intramurarie, percorsi di reinserimento socio-lavorativo, accoglienza esterna, formazione professionale, senza tuttavia dimenticare interventi più scarsamente sostenuti, ma ugualmente urgenti, tra cui: iniziative per la mediazione linguistico-culturale, assistenza a gruppi di detenuti sempre più esposti a povertà, attività a supporto dei familiari e dei figli dei detenuti, interventi a sostegno di "minoranze" che nell'estremo sovraffollamento carcerario rischiano di non essere adeguatamente considerate per le loro specificità: donne, madri detenute, transessuali, minori, persone con dipendenza, disagio psichico o affette da patologia psichiatrica, autori di reati sessuali.

**Documenti**

---



## Relazione al Ministro di Giustizia sugli interventi in atto e gli interventi da programmare

---

### *Commissione ministeriale per le questioni penitenziarie*

#### **Premesse**

Nonostante alcuni esiti incoraggianti dei primi provvedimenti adottati nei mesi scorsi e gli sforzi compiuti dall'Amministrazione, la criticità della situazione della detenzione in Italia rimane grave e tale da richiedere un forte impulso all'azione avviata sia per ridurre il sovraffollamento carcerario, sia per migliorare le condizioni di lavoro di chi opera in tale sistema, sia infine per superare definitivamente un modello di detenzione sostanzialmente caratterizzato da passività e segregazione, peraltro in condizioni di insostenibile affollamento, verso l'adozione di un modello in linea con le migliori prassi in ambito europeo.

Come è noto la criticità del nostro sistema ha raggiunto in anni recenti un grado di assoluta inaccettabilità – denunciata al più alto livello delle Istituzioni del Paese – sia sotto l'aspetto numerico delle presenze in relazione alla capienza degli Istituti, sia sotto quello della complessiva fisionomia del sistema nei suoi aspetti trattamentali, gestionali e di efficace utilizzo delle risorse. Una fisionomia che soprattutto non è corrispondente, salvo che in alcune pregevoli situazioni, né alla finalità costituzionalmente assegnata alla pena (art. 27, comma 3, Cost.) né all'assoluta tutela della dignità personale di ogni persona, quantunque detenuta, più volte affermata nel nostro testo costituzionale (artt. 2, 3, 13 Cost.), né infine al divieto assoluto di trattamenti o pene inumane o degradanti di cui alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU, art. 3) e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (art. 4). Alla luce di questa situazione, mentre da un lato veniva approvato un primo provvedimento (decreto legge 1 luglio 2013 n. 78, convertito in legge 9 agosto 2013 n. 94) in grado di inviare un segnale di inversione di tendenza, dall'altro questa Commissione ha messo a punto una serie di interventi volti a ridurre, in scadenze definite, condizioni detentive più accettabili anche nella persistente situazione di affollamento degli Istituti. Questi interventi sono stati elencati nel primo docu-

mento consegnato a Ministro della Giustizia il 7 agosto 2013, di cui il presente documento costituisce il consolidato aggiornamento. I successivi paragrafi danno quindi informazione di quanto si è fin qui realizzato e delle successive scadenze per il raggiungimento degli obiettivi allora evidenziati; essi indicano altresì gli altri obiettivi allora meramente indicati in linee generali.

Una prima ricognizione della situazione numerica attuale evidenzia che ad oggi (25 novembre 2013) numero di detenuti è 64.253 (in riduzione rispetto a rilevazioni recenti e soprattutto rispetto al dato massimo registrato nel 2010, che aveva visto la presenza di 69.000 detenuti). Tale riduzione, lenta ma apparentemente progressiva, è frutto dei provvedimenti, limitati ma comunque importanti, adottati nei mesi recenti (in particolare, la legge 17 febbraio 2012 n. 9 e la citata legge 9 agosto 2013 n. 94).

Tuttavia la situazione rimane insostenibile sotto più aspetti. Proprio tale insostenibilità è stata oggetto del recente (8 ottobre 2013) messaggio al Parlamento del Presidente della Repubblica – il primo del suo mandato – che ha richiamato alla responsabilità rispetto alla tutela di quei diritti fondamentali che attengono a ogni persona, indipendentemente dal suo stato di libertà o di detenzione, e che costituiscono la base del vivere civile di una comunità oltre che il nucleo della nostra Costituzione repubblicana. Il Presidente ha altresì ricordato gli impegni solenni assunti dal Paese in trattati internazionali, quali la Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la recente condanna comminata all'Italia dalla Corte di Strasburgo proprio per la situazione degli Istituti di detenzione (caso Torreggiani c. Italia, 8 gennaio 2013, divenuta definitiva il 27 maggio 2013). Si tratta di una condanna strutturale (che il Regolamento della Corte definisce come “sentenza pilota”) che impone d'intervenire con un sistema di rimedi preventivi e compensativi che sanino la situazione, secondo le linee delle Raccomandazioni più volte adottate dal Consiglio d'Europa, riservandosi di tornare a esaminare l'alto numero (stimato a novembre 2013 attorno a 2.800) di ricorsi pressoché identici a quello già esaminato, dopo il periodo di un anno. Il lavoro della Commissione si è articolato proprio all'interno di tale prospettiva temporale entro cui il nostro Paese deve intervenire. Vale la pena ricordare che le statuizioni internazionali non costituiscono mere indicazioni bensì vincoli per la stessa potestà legislativa statale ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost.

Nel suo messaggio, il Presidente della Repubblica ha richiesto al Parlamento di considerare sia i possibili interventi normativi di natura ordinaria da adottare sia l'ipotesi di un provvedimento eccezionale che permetta di affrontare le necessarie riforme del sistema con numeri complessivi meno drammaticamente gravi. La Commissione aveva già espresso nel suo precedente documento la necessità di

un confronto su un provvedimento deflattivo dell'attuale situazione: a parere della Commissione, infatti, gli interventi programmati e avviati in fase attuativa difficilmente potranno dare i propri frutti senza l'adozione di un provvedimento deflattivo straordinario in grado di avviare la loro stessa realizzazione con numeri più contenuti di presenze in carcere.

Lasciando ovviamente all'autonomia del Parlamento ogni decisione relativa a tale ipotesi, la Commissione ha ritenuto ineludibile il proprio compito di continuare con ancora maggiore determinazione a definire una serie di provvedimenti che configurino una riforma complessiva del sistema, al contempo collaborando alla definizione di interventi legislativi che siano all'altezza della gravità della situazione su cui si intende intervenire. Certamente il progetto riformatore che gli interventi proposti delineano troverebbe una più compiuta realizzazione se potesse essere implementato in un sistema numericamente più contenuto e in spazi realmente agibili.

La ricordata "sentenza pilota", nella parte relativa alle richieste di provvedimenti da adottare da parte dell'Italia, non si limita all'indicazione dello spazio minimo detentivo, ma considera il complessivo regime detentivo e il profilo del modello di detenzione che da esso emerge e indica la necessità di porre rimedio effettivo alla situazione in essere. Vale la pena, per chiarezza, riassumere brevemente alcuni tratti della sentenza stessa.

La Corte richiama l'articolo 6 della legge 26 luglio 1975 n. 354 (Ordinamento penitenziario, di seguito indicato con OP), che prescrive come i locali in cui i detenuti vivono devono essere di sufficiente ampiezza e adeguatamente illuminati per consentire il lavoro e la lettura; invoca inoltre l'articolo 35, che disciplina il diritto dei detenuti di formulare reclami nonché l'articolo 69 che indica la competenza del Magistrato di sorveglianza a vigilare sull'organizzazione degli Istituti penitenziari, a prospettare le esigenze dei vari servizi e a controllare che l'esecuzione della custodia avvenga in conformità alle leggi e ai regolamenti, oltre al suo potere di impartire disposizioni dirette a eliminare eventuali violazioni dei diritti. La Corte richiama infine, nel quadro delle fonti normative internazionali, il Rapporto del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti (CPT), che ha valorizzato il fattore sovraffollamento del carcere come elemento significativo per incidere negativamente sulla qualità della vita, nonché la Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. 22 del 30 settembre 1999 (Rec (99)22) sul sovraffollamento delle carceri e il suo allegato. In quest'ultimo si sottolineano, tra i principi base, la necessità di analizzare i fattori che possono incidere sul sovraffollamento del carcere, la sussidiarietà dell'intervento penale e, quindi, il limite alla sua estensione, le misure da applicare prima

e dopo il processo penale, nel definire i limiti della custodia cautelare e nel prevedere ampio ed effettivo accesso a misure alternative alla detenzione in fase di esecuzione, ed evidenzia, quale onere delle legislazioni nazionali, l'indicazione di meccanismi che garantiscano il rispetto delle condizioni minime per la vita in carcere, da rispettare anche in caso di sovraffollamento.

Sul merito la Corte evidenzia (punto 67 della sentenza) come, in presenza del raggiungimento di un certo livello di affollamento negli Istituti, la mancanza di spazio in un carcere sia l'elemento centrale sul quale valutare la conformità della carcerazione rispetto al divieto assoluto di cui all' articolo 3 della Convenzione. Richiamando i propri precedenti, la Corte sottolinea l'onere probatorio del Governo, nel caso in specie non assolto, di contraddire le affermazioni dei ricorrenti, essendo questi in condizioni di particolare vulnerabilità a causa della loro condizione detentiva. Dando così per dimostrato che ogni detenuto ricorrente abbia avuto uno spazio vitale di tre metri quadrati in cella e considerato che questo integra la violazione dell' articolo 3 della Convenzione, tenuto conto anche della durata della carcerazione, la Corte ha ritenuto opportuno – e lo Stato italiano non si è opposto – applicare la procedura della “sentenza pilota”, da cui deriva per lo Stato evocato in giudizio l'obbligo di porre in atto, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, tutte le misure necessarie per salvaguardare i diritti violati, tra l'altro facilitando la soluzione più celere per risolvere il cattivo funzionamento di sistema.

Rileva infatti la Corte (punto 88) che «i dati nel loro complesso rivelano che la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è la conseguenza di episodi isolati, ma trae origine da un problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone». Indica, quindi, le strade da percorrere, dopo aver ribadito (punto 93) che « lo Stato è tenuto ad organizzare il suo sistema penitenziario in modo tale che la dignità dei detenuti sia rispettata».

Individua così le seguenti linee d'intervento:

- il maggior utilizzo di misure sanzionatorie non privative della libertà, richiamando nuovamente la Raccomandazione Rec (99)22;
- l'incremento delle possibilità di contatti tra detenuti e l'adozione il più possibile di regimi aperti in linea con le Regole Penitenziarie Europee (Rec (2006)2);
- la riduzione al minimo della custodia cautelare in carcere, citando a tal fine anche la Raccomandazione del Consiglio d'Europa sulla custodia cautelare (Rec (2006)13).

In questo contesto va osservato che nella Raccomandazione Rec (99)22, citata dalla Corte è espressamente affermato che “L'estensione della capacità detentiva deve essere vista come misura eccezionale essendo molto improbabile che essa offra una soluzione duratura al problema del sovraffollamento”.

Infine la Corte stabilisce la necessità, nel caso che la detenzione si svolga in maniera contraria all'articolo 3 della Convenzione, di far cessare rapidamente la violazione del diritto e di risarcire la vittima per i danni subiti dalla detenzione. Invita dunque lo Stato italiano a creare subito dei mezzi di ricorso che diano una riparazione effettiva dei diritti violati, così consentendo la coesistenza di rimedi di natura preventiva e di natura compensativa.

Ne conseguono la decisione di assegnare il termine di un anno dalla data in cui la sua sentenza è divenuta definitiva per l'adozione dei necessari rimedi e la disposizione di rinvio a tale data di tutti i ricorsi presso di essa pendenti per casi analoghi.

Chiariti, quindi, gli ambiti in cui occorre intervenire, è doveroso ricordare come premessa che, a livello interno, questi elementi si saldano con la inadempienza relativa a molti aspetti definiti nel d.p.r. 30 giugno 2000 n. 230 (Regolamento di Esecuzione dell'Ordinamento penitenziario, di seguito indicato anche con RE) che stabilisce condizioni materiali e regime della detenzione secondo una linea rispondente al dettato costituzionale e all' Ordinamento penitenziario. Una panoramica dello stato di attuazione del Regolamento è stata realizzata già nel 2007 dal Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria (DAP); a tale ricognizione ha fatto seguito però un numero tuttora molto esiguo di adeguamenti a norma delle situazioni esistenti. Solo nei mesi scorsi sono state concretamente avviate misure per l'attuazione di quanto il Regolamento prevede.

I punti considerati si articolano nei modi seguenti:

- Interventi per la piena e positiva attuazione delle nuove previsioni normative;
- Indicazioni per il potenziamento dell'accesso alle misure alternative;
- Indicazioni per ulteriori necessari interventi normativi;
- Interventi di ridefinizione della quotidianità carceraria realizzabili nel breve periodo;
- Interventi di ridefinizione strutturale e manutenzione realizzabili nel breve periodo;
- Interventi da prevedere per il medio periodo;
- Ridefinizione conseguente del regime in tutti gli Istituti e interventi di medio-lungo periodo.

## **1. Interventi per la piena e positiva attuazione delle nuove previsioni normative**

### *Interventi da parte dell'Amministrazione volti a utilizzare al massimo gli strumenti offerti dalle norme attuali*

Le possibilità offerte dalla legge 9 agosto 2013 n. 94, quantunque siano ben più limitate di quelle originariamente prospettate dal decreto legge 1 luglio 2013 n. 78, devono essere colte nella loro globalità per l'applicazione positiva di quanto in essa previsto, dando alle nuove norme l'interpretazione più estensiva, con un'azione specifica d'individuazione delle situazioni che possano essere proposte per le misure da adottare in tempi brevi.

Si ritiene importante, quindi, che l'Amministrazione invii un segnale forte di impegno nella piena attuazione del processo che la normativa intende avviare: ricostruire piena legalità all'interno degli Istituti per quanto attiene alle condizioni materiali di detenzione, in primo luogo attraverso la riduzione della misura strettamente detentiva ai casi per i quali essa si pone oggettivamente come unica praticabile misura.

Analoga azione andrà riservata alle possibilità offerte dagli ulteriori interventi normativi che il Governo vorrà adottare per completare il percorso avviato con i primi provvedimenti.

In questo quadro è importante l'impegno assunto dall'Amministrazione attraverso il coinvolgimento dei Provveditorati e il continuo monitoraggio delle azioni da questi messe in campo. Particolare attenzione va riservata all'inclusione in tale progetto degli Uffici per l'esecuzione penale esterna e al loro potenziamento anche attraverso la definizione di un Piano delle necessità per l'efficacia della loro azione, da definire entro dicembre 2013 con il Direttore generale responsabile di tale settore. In questa direzione, così come nelle altre indicate da questo documento, dovrà essere previsto un impegno adeguato di risorse che appare non eludibile.

Una prima azione d'intervento consiste nell'attivare realmente, a cura dell'Amministrazione, sia centrale sia locale, e, in particolare delle Direzioni penitenziarie, il ruolo proponente nell'accesso alle misure alternative, già previsto dall'articolo 57 OP e di fatto nel tempo rimasto inattuato, individuando d'ufficio tutte le posizioni che, venute meno le precedenti previsioni preclusive, o dove si prefigurano la meritevolezza, possono avere accesso a misure alternative e comunicandole immediatamente al Magistrato o al Tribunale di sorveglianza per la valutazione, al di là dell'esistenza o meno dell'istanza da parte del singolo detenuto. A tal fine la Commissione aveva richiesto, con il suo primo documento, che

le direzioni convocassero entro il mese di settembre 2013 i rispettivi consigli di disciplina nella funzione prevista dal citato articolo 57 OP (o, in alternativa il “gruppo di osservazione e trattamento”, anche se tale soluzione appare di minore possibilità d’intervento rapido) relativamente alle misure di cui agli articoli 47, 50, 52, 53 e 54 OP.

Risulta alla Commissione che tale indicazione sia stata fino a oggi scarsamente attuata, anche se va dato atto che l’avvio di molte iniziative previste come interventi urgenti per la modifica della quotidianità detentiva (di cui al paragrafo 3 di questo documento) sta progressivamente determinando un diverso clima all’interno degli Istituti e una maggiore consapevolezza di dover svolgere un ruolo attivo anche nel facilitare l’accesso dei detenuti alle misure che la legge prevede. La Commissione reitera la propria richiesta.

La Commissione chiede inoltre che l’Amministrazione centrale curi, con apposita circolare che i Provveditorati si attivino per l’avvio immediato, negli Istituti di competenza, dei gruppi di osservazione e trattamento per la definizione più sollecita possibile della relazione comportamentale e/o di osservazione onde consentire alla Magistratura di sorveglianza il vaglio del merito delle istanze. Sempre a tal fine, e per assicurare la più sollecita istruttoria, il DAP impartirà con apposita circolare le necessarie indicazioni alle Direzioni d’Istituto per assicurare il contestuale invio, insieme all’istanza, di tutta la documentazione giuridica di cui dispone (sentenza di condanna, certificato dei carichi pendenti, precedenti relazioni UEPE e relazioni pregresse), anche tramite lo strumento informatico e la scannerizzazione degli atti.

La seconda azione da prevedere nell’ambito di tale ruolo di promozione assegnato all’Amministrazione, consiste nell’attivazione dei Provveditorati, tramite rapporto con gli Enti locali e, in particolare, con le Regioni, per la definizione di una o più convenzioni per lavori volontari di pubblica utilità a tempo definito relativi alla manutenzione del territorio al fine di sperimentare le forme introdotte dalla legge 9 agosto 2013 n. 94. Tale indicazione è già stata data ai Provveditori in occasione delle audizioni di ciascun Provveditore che la Commissione ha tenuto, oltre che in occasione di un incontro collettivo organizzato dal DAP. Tuttavia alla data attuale (25 novembre 2013) soltanto pochi Provveditorati si sono attivati in forme documentabili e soprattutto produttive di specifici accordi con gli Enti Locali. Entro la metà di novembre tutti i Provveditorati presenteranno un piano specifico relativo a questa azione, con l’elencazione di tutti i rapporti attivati, dei tempi con cui si intende svilupparne altri nel breve periodo e delle eventuali difficoltà che non l’abbiano consentita. Si darà parallelamente indicazione per la predisposizione più spedita, anche se certamente individualizzata, delle “relazioni

di sintesi”, anche per evitare l’espiazione in carcere di tutte le pene detentive di breve e media durata. Tale modello si sistematizzerà, sulla base degli esiti delle prime sperimentazioni, in modo da costituire nel medio periodo una modalità di procedura rapida per temporanei periodi di attività all’esterno del carcere.

Circa la piena attuazione delle previsioni di cui all’art. 54 OP, nel documento della Commissione dell’agosto 2013, si è richiesto alle direzioni (terza azione) di continuare a tenere sotto costante aggiornamento tutte le posizioni giuridiche ai fini della definizione più tempestiva possibile delle istanze di liberazione anticipata e di produrre da subito un quadro dei parametri finora utilizzati per l’accertamento dell’aver “dato prova di partecipazione all’opera di rieducazione” per la concessione della liberazione anticipata, ai fini di una migliore considerazione degli stessi da parte della presente Commissione.

## **2. Indicazioni per il potenziamento dell’accesso alle misure alternative**

### *Potenziamento delle misure alternative e cooperazione con la Magistratura di sorveglianza*

Le misure alternative sono – come è da tutti riconosciuto – lo strumento giuridico esterno per la realizzazione del reinserimento del condannato e uno dei sistemi attraverso i quali si realizza il migliore effetto deflativo.

Gli ampliamenti fin qui normativamente introdotti hanno dato alcuni risultati, anche se certamente insufficienti a incidere pienamente sulla situazione attuale: il numero degli ingressi in carcere è diminuito dopo l’approvazione della legge 17 febbraio 2012 n. 9 mantenendosi in circa 63.000 nel 2012 a fronte della media di oltre 80.000 negli anni precedenti; i primi effetti della legge 9 agosto 2013 n. 94 ha ulteriormente ridotto tale numero negli ultimi due mesi; ciò porta a ritenere che, qualora si mantenesse la stessa media, si avrebbe una riduzione di circa 4.000 ingressi in un anno. Tuttavia tali numeri incidono meno (almeno per ora) sul numero complessivo dei presenti date la ristrettezza complessiva del nostro sistema nell’accesso alle citate misure alternative alla detenzione e le lentezze nella definizione delle relative istanze.

Le linee d’intervento possibile sono state individuate valorizzando buone pratiche già attuate in alcune situazioni; esse sono volte al potenziamento dell’accesso a tali misure, partendo dal presupposto che la Magistratura, soprattutto quella di sorveglianza, deve essere parte attiva di un progressivo potenziamento dello strumento delle misure alternative, in una lettura rinnovata e propositiva dei rapporti istituzionali con l’Amministrazione penitenziaria. Appare decisivo coinvolgere i

Magistrati di sorveglianza nel complessivo percorso di massima estensione dell'applicazione delle misure normativamente previste, anche al fine di inviare un chiaro segnale di condivisione delle scelte che essi sono chiamati a operare, peraltro mai sostenute da campagne d'opinione favorevoli. L'Amministrazione penitenziaria e la Magistratura di sorveglianza sono, infatti, entrambi attori essenziali in un processo che è stato avviato, ma che deve trovare una ben maggiore dinamicità, attraverso la piena condivisione di due obiettivi: circoscrivere la detenzione in carcere a forma limitata e estrema di esecuzione penale; restituire piena legalità alla detenzione. Questo processo passa attraverso la piena ed estensiva applicazione delle norme nuove e anche di quelle preesistenti, favorendo la conoscenza nel mondo della detenzione e favorendo altresì l'accesso alle misure in esse previste da parte del maggior numero di detenuti che si trovino nelle dovute condizioni, oggettive e soggettive. Non vi è dubbio che il potenziamento delle misure alternative determinerà un maggiore carico di lavoro per gli Uffici di sorveglianza: tale problema dovrà essere affrontato attraverso l'adeguamento delle risorse per essi disponibili (in particolare come rinforzo delle strutture amministrative degli Uffici).

Un primo incontro tra Amministrazione penitenziaria e Presidenti dei Tribunali di sorveglianza si è tenuto il 18 ottobre 2013, promosso dal Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria (DAP), un secondo è previsto per il 9 dicembre: l'elemento centrale di questi incontri è la facilitazione delle procedure di comunicazione per rendere più rapide le procedure per l'ammissione alle misure alternative.

Nell'incontro è emerso chiaramente che, per superare l'attuale lentezza delle istruttorie, è essenziale la tenuta ordinata della cartella del detenuto da parte dell'Amministrazione, anche in considerazione del fatto che l'immediata trasmissione del suo contenuto integrale, utile alla decisione, può evitare le lunghe attese del compimento dell'istruttoria disposta dal giudice. A tal fine occorre prevedere la possibilità di consentire alla Magistratura di sorveglianza l'accesso dei dati posti nel sistema Afis o ad altro sistema che contenga tutti i rapporti disciplinari, le relazioni di osservazione, etc. Alternativamente va prevista la trasmissione per via telematica della documentazione comunque in possesso dell'istituto. L'Amministrazione si è impegnata a rispondere in tempi brevi a tale richiesta. È essenziale che l'Amministrazione trasmetta per via telematica tutte le istanze e la relativa documentazione presente nella cartella (comprese le sentenze di condanna) e utile al fine del beneficio.

Considerato che il documento sull'attività di osservazione è il documento principe su cui si basa l'istruttoria, è necessario che esso non si riduca a una mera narra-

zione descrittiva del vissuto, ma che sia descrittivo dei contenuti rilevanti al fine della concessione delle misure alternative. È bene favorirne la relativa predisposizione, anche attraverso accordi con i singoli Tribunali di sorveglianza, anche in modo non formalizzato, quantomeno per le pene brevi (secondo la pratica già introdotta in alcune realtà e indicata come “relazione allargata”).

Con riferimento all’art. 54 OP (liberazione anticipata, ma anche per tutte le altre misure alternative), come precedentemente evidenziato, occorre utilizzare potenziandolo lo strumento dell’avvio d’ufficio delle misure a cura del consiglio di disciplina, in applicazione dell’art. 57 OP. Questo consente di investire razionalmente e meglio su soggetti in condizioni di meritevolezza immediata e mirata, valutando anche il bisogno.

Anche questo tema è stato affrontato nell’incontro avuto con i Presidenti dei Tribunali di sorveglianza e ha trovato un positivo accoglimento da parte dei Magistrati intervenuti. Si tratta di un impegno già evidenziato in circolari emanate dall’Amministrazione, ma si ritiene essenziale reiterare, anche in modo più esplicito, tale impegno proattivo che è richiesto alle singole Direzioni, con l’emanazione di una nuova circolare entro novembre 2013.

Sempre relativamente all’articolo 54 OP, deve essere stabilizzato in tempi molto stretti un flusso continuo di comunicazioni tra le singole Direzioni degli Istituti e degli Uffici per l’esecuzione penale esterna e l’Ufficio del Magistrato di sorveglianza, per l’aggiornata programmazione delle istanze, tenuto conto della maturazione dei semestri e delle continue modificazioni delle posizioni giuridiche nel caso di sopravvenienza di nuovi titoli esecutivi, in modo che il Magistrato possa tenere continuamente sotto controllo le istanze da decidere. È bene prendere atto della prassi secondo cui la relazione comportamentale è un modulo prestampato che riporta la mera assenza (o, se presente, l’allegazione in copia) di rapporti disciplinari.

Circa l’applicazione dell’articolo 30 ter (permessi premio) la Commissione richiede un impegno proattivo delle Direzioni. Trattandosi di concessione, per la quale, quindi, è richiesta l’istanza da parte del soggetto interessato, occorre che le Direzioni si attivino per incrementare il numero di richieste da parte di coloro che possono oggettivamente e soggettivamente aspirare a veder accordato tale beneficio, anche attraverso il contributo del “gruppo di osservazione e trattamento” e l’adozione di un format di procedura rapida per l’istruttoria e la formulazione dei pareri, inclusi i casi di concessioni cosiddette “abituali”.

Per quanto riguarda la Magistratura di sorveglianza, è auspicabile che si generalizzi la pratica di concedere, ai soggetti ammessi a usufruire dei permessi, tutto il periodo che la legge consente di concedere nel corso dell’anno.

Il problema dei tempi di valutazione delle richieste è stato evidenziato dalla Commissione come momento di criticità dell'attuale sistema in atto, relativamente alla concessione dei permessi. Nel contesto del dialogo avviato con la Magistratura di sorveglianza, va fissato un limite temporale (massimo un mese) per valutare da parte del Magistrato l'istanza riguardante il primo permesso, specialmente nel caso di una prassi che, ancorché non normata, risulta diffusa, di considerare il permesso come propedeutico alla concessione di ulteriori benefici.

Va introdotta inoltre una forma di fruizione di permessi premio successivi al primo o ai primi, rinnovabile secondo le cadenze periodiche ravvicinate utili al reinserimento del condannato senza la necessità di apposita istruttoria e a semplice domanda con l'impegno delle direzioni a comunicare al Magistrato di sorveglianza solo eventuali cause ostative alla concessione successiva. Questa forma di accesso "semi-automatico" e "responsabilizzante" sarà soggetto a verifica degli esiti a periodi definiti, considerando il numero di permessi rilasciati, il rispetto delle regole, le eventuali situazioni critiche che si sono registrate, coinvolgendo così lo staff che ha in carico il trattamento del detenuto a un'analisi e riprogettazione degli interventi e delle misure da adottare successivamente.

Occorre estendere la possibilità di delegare tutte le attività di natura amministrativa alle articolazioni dell'Amministrazione penitenziaria. Il Consiglio Superiore della Magistratura ha già adottato apposita risoluzione con la quale ha indicato – e solo esemplificativamente, dunque con ovvia facoltà di ampliare le relative ipotesi – tale possibilità di delega al Direttore dell'UEPE di talune delle competenze di cui all'art. 97, comma 10, del d.p.r. 30 giugno 2000 n. 230 anche attraverso l'inserimento, nell'ambito delle modalità esecutive delle misure alternative concesse dalla Magistratura di sorveglianza, di prescrizioni in cui sia prevista un'attività delegata al Direttore dell'Ufficio per l'esecuzione penale esterna per le autorizzazioni più semplici e in casi predeterminati, da fissare a cura della Magistratura di sorveglianza, previa intesa con gli Uffici territoriali per l'esecuzione penale esterna, nonché delle autorizzazioni più semplici, come quelle per motivi di salute, anche per i detenuti domiciliari, anche la fine di evitare costi e attività meramente burocratiche, nonché la compressione del diritto di difesa. È in corso presso la Commissione mista per lo studio dei problemi della Magistratura di sorveglianza costituita presso il Consiglio superiore della Magistratura, il monitoraggio dell'operato di tutti i Tribunali di sorveglianza per l'attuazione di questo e di altri punti propositivi indicati nella citata risoluzione, che includono molte proposizioni espresse nel presente documento.

### 3. Indicazioni per necessari interventi normativi

#### *Alcune note sulla necessità di interventi normativi*

È necessario – ancorché implicito – ribadire che gli interventi previsti in questo documento devono procedere di pari passo con quelli che, secondo gli stessi principi e le stesse finalità, saranno definiti dalle altre Commissioni istituite presso l'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia e riguardanti la ridefinizione degli illeciti penali meritevoli di pena detentiva (nonché la proporzionalità tra fatto costituente reato e sanzione), la definizione di pene di altro tipo, la riduzione del ricorso alla misura cautelare in carcere, l'ampliamento delle misure alternative alla detenzione e l'indicazione di nuovi percorsi per accedere a esse. La discussione si è comunque svolta, a più tratti, anche all'interno di questa Commissione e ha riguardato sia aspetti relativi alla custodia cautelare, sia aspetti relativi alle necessarie depenalizzazioni o ridefinizione di alcune fattispecie.

I detenuti attualmente (4 novembre 2013) in custodia cautelare sono 24.744 (a fronte di 38.625 definitivi e 1.195 internati): di questi 12.348 sono in attesa del primo grado di giudizio, 6.355 sono appellanti e 4.387 ricorrenti (altri 1.654 sono in situazione mista, senza alcuna sentenza definitiva). Il numero registra un decremento significativo relativamente al dato del 2009, ma permane troppo alto. Si è intervenuti su questo aspetto con la legge 9 agosto 2013 n.94, ma si ritiene che ci sia ancora molto da intervenire, soprattutto in connessione con il problema della durata dei procedimenti. La previsione di un termine massimo di presenza negli Istituti circondariali delle grandi città, dove si registrano il massimo affollamento e le peggiori condizioni detentive, proposta dalla Commissione (si veda il paragrafo 4 di questo documento) può aiutare in tale direzione. La Commissione ritiene comunque che sul tema della riduzione della custodia cautelare in carcere si debba ancora intervenire normativamente, prevedendo, tra l'altro, la collegialità delle decisioni che attengono alla privazione della libertà personale. In tale contesto va inoltre aperto un confronto con le altre Commissioni istituite presso l'Ufficio Legislativo del Ministero, per valutare la possibilità di avvio a richiesta dell'interessato della fase di esecuzione penale di una sentenza, con la relativa differente organizzazione sul piano della sistemazione, delle attività, dei controlli, dopo il primo grado di giudizio, senza che ciò impedisca l'accesso ai successivi stadi di ricorso avverso la sentenza. Salvo casi eccezionali, esplicitamente indicati dal Magistrato, il percorso di esecuzione non deve mai interrompersi per i "misti".

Il numero attuale di detenuti ristretti per violazione dell'articolo 73 del DPR 9 ottobre 1990 n. 309 è 24.236; tra questi quelli che hanno in posizione giuridica sol-

tanto la violazione dell'articolo 73 senza altri reati più gravi è 19.119. Circa 3.000 di questi hanno una posizione giuridica riferibile al comma 5 (fatti di lieve entità) anche se il DAP ritiene che i numeri siano molto più alti (così comunicato al Ministro in vista dell'audizione tenuta nella Commissione Giustizia del senato del 17 ottobre 2013: il sistema di rilevazione dati utilizzato dall'Ufficio matricola non contiene questo dato perché esso emerge solo al momento della sentenza). L'impatto di un provvedimento normativo che incida su questa specifica fattispecie è evidente e può essere articolato togliendo il comma 5 dal complessivo articolo e determinando per esso una fattispecie autonoma con una pena sensibilmente ridotta.

Analoga valutazione potrebbe positivamente essere fatta relativamente ad altri reati, in particolare relativamente a quanto previsto dall'articolo 624 CP attenuato ai sensi dell'articolo 62 n.4 CP, relativa quindi alla speciale tenuità del danno.

La Commissione segue con favore l'iter parlamentare del disegno di legge relativo alla previsione dell'istituto della "messa alla prova" anche per gli adulti (in linea con quanto positivamente introdotto nel caso di minori) e auspica che la formulazione finale ne consenta una ragionevole applicazione, non limitandosi a una mera enunciazione di principio.

Alla data dell'ultima rilevazione (17 ottobre 2013) il numero di stranieri presenti in carcere è di 22.812 (di cui circa 18.000 non sono cittadini comunitari). Relativamente al problema che emerge da tale elevato numero, la Commissione ritiene si debba agire in due direzioni.

Da un lato, è necessaria l'abolizione normativa del reato di cui all'articolo 10-bis del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, introdotto dalla legge 15 luglio 2009 n. 94.

D'altro lato, deve essere facilitato il percorso di allontanamento volontario da parte del soggetto attraverso forme di incentivazione che, per esempio, riducano il limite di pena ai fini dell'espulsione, tale da rendere tale misura una concreta alternativa per i possibili destinatari.

Inoltre si sottolinea la necessità che le procedure di identificazione vengano anticipate evitando l'attuale situazione per cui, dopo l'espiazione della pena, viene inflitta una misura restrittiva della libertà in Centri di identificazione ed espulsione al fine paradossale di identificare il soggetto (che durante il periodo, anche lungo, di detenzione dovrebbe ben essere stato già identificato).

L'affidamento in prova ordinario dovrebbe essere aumentato attraverso l'innalzamento del limite di pena in modo da aumentare la platea dei possibili destinatari. Analogamente dovrebbe riguardare la concessione della detenzione

domiciliare, oltre a una stabilizzazione del provvedimento di cui alla legge 17 febbraio 2012 n. 9, altrimenti in scadenza al 31 dicembre 2013.

Vanno altresì rimosse le preclusioni normative che limitano l'accesso all'affidamento terapeutico.

In considerazione della ratifica italiana (3 maggio 2012) del Protocollo Opzionale della Convenzione ONU contro la tortura e della previsione in esso contenuta di predisporre un *National Preventive Mechanism* indipendente entro un anno dalla ratifica, la Commissione ritiene che la positiva esperienza dei Garanti dei detenuti, attualmente realizzata da un numero consistente di Regioni, nonché da decine di Comuni, debba costituire la base per l'istituzione di un Garante nazionale che assuma i compiti che il Protocollo prevede.

#### **4. Interventi di ridefinizione della quotidianità carceraria realizzabili nel breve periodo**

*Primi e immediati interventi per un modello aperto di detenzione da attuare progressivamente a partire dalla media sicurezza*

##### **4.1 L'attuazione dei circuiti regionali**

Fermo restando l'obiettivo della piena attuazione di quanto previsto dal DPR 30 giugno 2000 n. 230 (RE), si è ritenuto necessario avviare alcune misure per inviare un chiaro messaggio del mutamento che si vuole produrre. Dopo la condizione del documento dell'8 agosto 2013 alcune di queste misure sono state avviate e altrettante sono state discusse, concordate e rappresentano i successivi passi da realizzare. Nell'indicazione di questi passi occorre tenere distinta la determinazione di quelli che vanno realizzati immediatamente e quelli che possono essere previsti nel medio periodo (e saranno considerati in successivi paragrafi). Nel citato primo documento della Commissione si è evidenziata la necessità di dare immediata e piena attuazione alle circolari emanate dal sulla Realizzazione del circuito regionale ex art. 115 RE.

Ai Direttori è stato richiesto di indicare quali misure siano state adottate nei relativi Istituti a seguito delle citate circolari e di specificare in quali Istituti o parti di Istituto di loro competenza esse non siano state attuate, specificando nel dettaglio le ragioni per cui ciò non sia avvenuto. Il DAP ha predisposto un semplice schema da compilare per rilevare la situazione effettiva relativamente a questo aspetto.

Nell'implementazione del sistema di vigilanza dinamica, ampiamente adottato a livello europeo e proposto dalle più recenti circolari dell'Amministrazione, va potenziata la conoscenza dei detenuti, individualmente e come gruppo di riferi-

mento, e la possibilità del loro movimento autonomo all'interno degli Istituti, con progressivo abbandono del sistema di accompagnamento. I Direttori, secondo le caratterizzazioni dell'Istituto e la tipologia dei detenuti in esso ospitati, proseguiranno nel lavoro d'individuazione delle modalità di realizzazione di questo obiettivo. Va tuttavia ricordato che la vigilanza dinamica è semplicemente una specifica tecnica per garantire la sicurezza negli Istituti e non esaurisce certamente il modello di detenzione che si intende attuare – né tanto meno coincide con esso.

Secondo tale diverso modello detentivo deve essere positivamente rivista l'integrazione tra tutte le figure professionali che congiuntamente operano per il recupero e il reinserimento sociale dei detenuti, a partire dal principio che un Istituto è composto da più luoghi differenti ove trascorrere in modo operativo parti della giornata e che la cella è solo uno di essi, destinato al riposo.

Ne consegue che vada potenziato, da subito, l'accesso degli operatori del trattamento nell'area detentiva con la previsione di ambienti per loro disponibili all'interno delle unità detentive; ciò, tra l'altro, determinerà l'eliminazione del sistema di "domandine" tuttora presente in vari Istituti.

Provveditori hanno emanato apposite disposizioni agli Istituti ricadenti nel territorio di competenza per l'applicazione delle circolari, sulla cui esecuzione e rispetto sarà svolta dagli stessi una periodica attività di monitoraggio anche per incentivare, laddove possibile, l'adozione della vigilanza dinamica e la predisposizione in tutti gli Istituti di piani d'Istituto. Il DAP ha periodicamente informato la Commissione sullo stato di avanzamento di tale processo e si richiede che si prosegua in tale azione di pressante monitoraggio e d'informazione della Commissione. L'Amministrazione dovrà definire un quadro organico per caratterizzare la tipologia degli Istituti e per dare piena esecuzione alle circolari, individuando gli Istituti in cui gradualmente introdurre il sistema di vigilanza dinamica entro dicembre 2013.

#### **4.2 Il sistema di celle aperte**

Punto determinante della prima azione d'intervento è stata individuata dalla Commissione nel consistente ampliamento delle ore di apertura delle celle, pur nei limiti delle possibilità logistiche. Il parametro di riferimento è che le celle debbano essere aperte per almeno 8 ore al giorno. Il primo obiettivo è che tale ampliamento sia comunque raggiunto in tempi brevi in un cospicuo numero di Istituti, pari almeno all'80% delle Case di reclusione e delle sezioni per l'esecuzione penale in Istituti di tipo misto (non includendo inizialmente nel computo le sezioni di alta sicurezza).

A tal fine i Provveditori hanno già provveduto una prima valutazione numerica della situazione che può essere così riassunta al 30 ottobre 2013:

- dei rimanenti 53.524 potenziali beneficiari dell'apertura ampliata delle celle, usufruiscono già di almeno 8 ore di apertura 14.606 detenuti (27,89% dei potenziali beneficiari); il dato varia significativamente da regione a regione, con un massimo del 56,61% in Piemonte e un minimo dello 0% in Basilicata;
- secondo il prospetto fornito dall'Amministrazione, altri 9.669 ne usufruiranno entro la fine di questo mese di ottobre 2013, altri 8.777 entro gennaio 2014 per giungere a un totale di 40.945 entro aprile 2014, pari al 78,18% dei potenziali beneficiari (che sono pur sempre solo l'82,08% del totale della popolazione detenuta) con quattro regioni (Emilia-Romagna, Sardegna, Liguria e Basilicata) in cui ne usufruirà la totalità dei potenziali beneficiari e una regione (Campania) molto indietro rispetto alle altre con solo il 43,33%.

La Commissione ritiene che ulteriori sforzi possano essere fatti nella direzione dell'ampliamento delle ore di apertura delle celle e conferma la necessità di raggiungere in tempi brevi l'obiettivo indicato, secondo tre fasi: 60% in una prima fase, 80% in una seconda e totalità entro il maggio 2014. Ritiene che ciò consentirà di aprire successivamente una graduale estensione ad alcune sezioni di alta sicurezza. Consapevole tuttavia della criticità che alcuni grandi Istituti circondariali continueranno a manifestare e che potrebbe rendere difficile il totale raggiungimento dell'obiettivo finale, chiede che in tali particolari situazioni si proceda a stabilire un limite massimo di permanenza per chi è ristretto in essi (si veda il penultimo paragrafo del punto 6 di questo documento).

Nei casi d'impossibilità di apertura per almeno 8 ore giornaliere delle sezioni di media sicurezza andrà prodotta una indicazione delle motivazioni che impediscono l'attuazione di tale previsione e delle possibilità concrete del loro superamento. Va comunque ricordato che il principio fondamentale n. 4 dei Principi alla base delle Regole Penitenziarie Europee (Raccomandazione n. 2 del 2006 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa) stabilisce che "La mancanza di risorse non può giustificare condizioni di detenzione che violino i diritti umani".

Il raggiungimento dell'obiettivo indicato dalla Commissione permetterà il completamento di tale previsione per tutte le sezioni di normale sicurezza delle Case di reclusione e la graduale estensione sia agli Istituti circondariali, sia a selezionate sezioni di alta sicurezza.

Parallelamente si realizzerà, nel medio periodo, e comunque entro il 2014, la separazione chiara ed effettiva degli Istituti tra quelli per detenuti in esecuzione penale e quelli per detenuti in custodia cautelare. Il superamento dell'attuale

sistema “promiscuo” di detenzione, attraverso un’opportuna differenziazione e una complessiva riorganizzazione della rete degli Istituti, permetterà di aprire anche le sezioni di alta sicurezza in condizioni di complessiva sicurezza dell’Istituto. Il ridisegno del complessivo sistema detentivo dovrà, quindi, essere posto nell’agenda di attuazione delle proposte della Commissione come elemento propedeutico a molte delle iniziative che si dovranno intraprendere.

#### **4.3 I rapporti con il mondo esterno**

Per quanto riguarda i rapporti dei detenuti con il proprio mondo familiare, affettivo e relazionale, alcune modifiche organizzative devono essere attuate nel breve periodo, a beneficio della qualità delle relazioni, in ottemperanza al disposto degli articoli 15 e 28 della legge 26 luglio 1975 n. 354. Occorre cioè estendere al massimo le possibilità di fruizione dei colloqui da parte dei detenuti. Le seguenti regole possono essere applicate, con costi esigui, in tutti gli Istituti di pena. Le Direzioni che, per motivi strutturali o di altro tipo, non possano adeguarsi alla nuova organizzazione devono motivarne per iscritto le ragioni.

La Commissione esprime preliminarmente il proprio disappunto relativamente ad una situazione in cui la mancata pianificazione delle strutture edilizie in relazione al fondamentale criterio della territorialità della pena porta attualmente molti detenuti a essere ristretti in luoghi lontani dalla propria famiglia, a detrimento di tali rapporti affettivi. Il tema ha incidenza anche nelle assegnazioni e nei trasferimenti e sarà considerato al paragrafo 6.2. La Commissione ritiene che tale situazione richieda una radicale revisione.

Circa i colloqui visivi, si ricorda che il numero e la durata dei colloqui è di sei ore al mese (tranne che per le ipotesi normative previste) e che tale previsione può essere aumentata se il detenuto ha figli di età inferiore ai 10 anni o per altre particolari circostanze. Conseguentemente, a ogni Direzione verrà indicato di consentire di routine i colloqui supplementari nella misura di almeno un’ora in più al mese in caso di prole fino a 10 anni, e in caso di infermità grave del detenuto; l’eventuale impossibilità di ottemperare a questa previsione, dovrà essere motivata di volta in volta. Per le altre richieste di possibile prolungamento, rimarrà la necessità di presentare istanza scritta da parte del detenuto.

Verrà data altresì disposizione affinché il prolungamento, della durata massima di un’ora, dei colloqui con congiunti e conviventi, previsto dal comma 10 del citato articolo, sia comunque consentito, salvo casi eccezionali, quando i familiari risiedano in un comune diverso da quello in cui ha sede l’Istituto. Anche in questo caso, l’eventuale diniego dovrà essere accuratamente motivato, limitando comunque tali casi all’effettiva, oggettiva impossibilità di prolungamento.

I colloqui devono essere organizzati su sei giorni alla settimana, prevedendo almeno due pomeriggi per i minori che vanno a scuola. Si garantirà, comunque, a rotazione, il giorno di riposo settimanale degli operatori. Va sottolineato che i colloqui dovranno essere previsti, come da Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario, anche nei giorni festivi (ciò aiuterà a risolvere una endemica criticità del carcere: la limitata performance lavorativa dei detenuti rispetto agli uomini liberi, che scoraggia i datori di lavoro). Sarà introdotta, laddove non già in essere, la possibilità di cumulare le visite nel mese, qualora non siano state usufruite.

Al fine dell'attuazione dei punti precedenti, è stato avviato un piano immediato per portare a piena rispondenza a quanto previsto tutti i locali per i colloqui degli Istituti (si veda oltre), recuperando al massimo gli spazi, oltre ad attrezzarli con strutture di accoglienza per i minori (si veda il punto 5 di questo documento). Nella buona stagione i colloqui avverranno all'aperto. L'Amministrazione penitenziaria informerà periodicamente la Commissione circa lo stato di avanzamento della progressiva attuazione di tali adempimenti. Va ricordato alle Direzioni degli Istituti l'obbligo sancito dal comma 11 dell'articolo 37 RE, di segnalare ai servizi sociali i casi di detenuti che non mantengono rapporti con i familiari. Tale segnalazione sarà più incisiva se contestualmente indirizzata anche ai Provveditori. È compito inoltre delle Direzioni avviare un contatto con l'autorità comunale per assicurare il collegamento tra gli Istituti di nuova costruzione, spesso situati nelle zone periferiche delle città, e il centro della città fino alle ore 20.00.

Un buona organizzazione del servizio prevede che si calcoli con precisione, ex ante, il tempo di attesa medio totale, che va dall'ingresso al *block house* esterno fino all'inizio del colloquio (quindi identificazione, perquisizione dei familiari, chiamata dei detenuti, afflusso nelle sale). Gli orari medi di attesa verranno comunicati ai familiari e ai detenuti, in modo da evitare tensioni, tenendo presente che in un Istituto di media grandezza (circa 500 detenuti) il tempo medio di attesa dovrebbe, di regola, non superare i 60 minuti, con picchi massimi di 120 nel fine settimana.

Negli istituti più grandi e affollati si introdurrà progressivamente, iniziando da subito, il sistema di "prenotazione delle visite", al fine di evitare penose file di attesa fuori degli Istituti che di fatto fanno ricadere anche sui familiari una parte delle conseguenze della commissione del reato e che potrebbero anche essere considerate sotto il profilo dell'articolo 8 della CEDU (rispetto della vita privata e familiare). In tutte le sale d'attesa dovrà essere attrezzato uno "spazio bambini", dove i minori da 0 a 12 anni possano sentirsi accolti e riconosciuti. In questi spazi, gli operatori accoglieranno i bambini, forniranno ai familiari l'occorrente per

un'attesa dignitosa (scalda biberon, fasciatoio, ecc) e ai bimbi giochi, tavoli per il disegno ecc.. per prepararli all'incontro con il genitore detenuto. Ogni sala colloqui, anche se di modeste dimensioni, dovrà inoltre prevedere uno " spazio bambini" riservato al gioco. Laddove la struttura lo consenta, invece, e' importante allestire uno spazio separato destinato a ludoteca. Questa previsione si attuerà progressivamente, rendendola effettiva entro la fine del corrente anno almeno nelle Case di reclusione. Occorre avviare un complessivo progetto di risistemazione, allestimento e arredamento delle sale, preferibilmente attraverso la previsione di uno specifico "lavoro di pubblica utilità", previsto dalla nuova normativa, da assegnare ai detenuti. Si sottolinea che in tal modo, con una spesa molto contenuta, viene accresciuto il senso di responsabilità e di cura verso l'unico luogo che, a differenza di tutti gli altri spazi carcerari, e' dedicato agli affetti privati.

Laddove sia possibile, negli istituti medio grandi, è preferibile gestire l'afflusso dei visitatori in modo che ogni sala abbia, per tutti, gli stessi orari di inizio e termine del colloquio. Al fine di rendere omogenee le regole circa l'elenco dei generi consentiti, ciascun Provveditorato fornirà con unica circolare l'elenco dei generi consentiti, evitando così l'attuale disomogeneità tra Istituti a parità di tipologia di carcere. Andrebbe favorita, per quanto possibile, la possibilità per i detenuti di lasciare ai familiari piccoli regali, generi alimentari ecc..sono segnali che non compromettono le esigenze di sicurezza e aiutano la relazione affettiva. Circa i colloqui di cui all'articolo 37 RE, autorizzati "quando ricorrono ragionevoli motivi", si ritiene opportuno considerare tra le motivazioni ragionevoli il fatto che il detenuto non effettua colloqui con familiari e conviventi. Conseguentemente, qualora non ricorrano motivi di sicurezza legati all'ingresso delle persone, l'autorizzazione di tali colloqui sarà incentivata.

Per quanto riguarda i colloqui telefonici, previsti dal Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario nella misura di una telefonata alla settimana della durata di 10 minuti (salvo i casi di detenuti per delitti di cui all'art 4bis OP), si doteranno tutti gli Istituti di telefoni a scheda, secondo uno scadenario definito, con inizio immediato. Tale sistema garantisce lo stesso livello di sicurezza del passaggio tramite centralino e consente, nel contempo, di risparmiare unità di personale. Inoltre, la mancanza del filtro dell'operatore, unita alla possibilità di gestire autonomamente il momento della giornata in cui telefonare, aumenta notevolmente l'autonomia del detenuto, a beneficio, anche, della relazione affettiva. Si introdurrà progressivamente la possibilità di chiamare anche la telefonia mobile, così facilitando in particolare i detenuti stranieri. Ovviamente le esigenze di sicurezza saranno garantite con gli stessi sistemi utilizzati per la telefonia fissa. In via sperimentale si avvierà nel medio periodo la pratica dell'organizzazione dei

colloqui via “skype” negli Istituti forniti di computer, in aggiunta alle ore di colloquio regolamentari. Tale organizzazione attenua l'afflittività della carcerazione, non comporta spese né problemi di sicurezza.

Le misure sopra elencate possono essere attuate nel breve periodo, per garantire a tutti i detenuti parità di diritti in tema di affettività. L'Amministrazione ha già avviato misure in tal senso. La Commissione sottolinea che esistono già buone prassi per implementare la qualità dei rapporti affettivi, come quella delle visite prolungate con autorizzazione a consumare il pranzo. Altra pratica da estendere è quella degli “spazi per l'affettività”, cioè monocali in cui le famiglie possano riunirsi per passare del tempo insieme in una dimensione domestica (come previsto dall'articolo 61 comma 2, RE). Tali sperimentazioni, già attuate in alcune Case di reclusione, necessitano di progetti specifici e di finanziamenti. È necessario un censimento delle Case di reclusione ove possano essere attrezzati spazi adeguati e la contestuale estensione delle sperimentazioni già esistenti a tutti gli istituti. La Commissione ribadisce comunque il diritto al mantenimento di legami affettivi e familiari sancito dall'art. 8 della CEDU, indipendentemente dalla sua classificazione e dal conseguente regime detentivo. Questi provvedimenti possono essere avviati da subito nelle Case di reclusione e gradualmente, secondo una tempistica da definire chiaramente, anche negli Istituti circondariali.

L'Amministrazione ha fornito alla Commissione un quadro dell'attuazione di quanto previsto nel documento dell'8 agosto, da cui risulta che alla data odierna, sulla base di quanto realizzato in questi mesi:

- l'organizzazione delle visite in 6 giorni settimanali è stata realizzata in 7 Provveditorati; è all'esame la situazione nei rimanenti ed è prevista l'estensione a tutti i Provveditorati entro dicembre 2013, previa interlocuzione con le Organizzazioni sindacali;
- le visite pomeridiane sono state attuate in 5 Provveditorati e anche per queste è prevista l'adozione generalizzata entro dicembre 2013, previa interlocuzione con le Organizzazioni sindacali;
- la stessa situazione (5 Provveditorati) riguarda le visite in spazi aperti e per la generalizzazione occorre definire un'intesa con il Commissario straordinario per l'edilizia carceraria, per adeguare gli spazi utilizzabili;
- la tessera telefonica è stata già introdotta in 8 provveditorati; sono in studio le soluzioni per i rimanenti Provveditorati e si completerà l'adozione da parte di tutti i provveditorati entro aprile 2014.

È stato fornito alla Commissione un quadro dettagliato della realizzazione delle misure sopra elencate per ciascun Istituto.

#### 4.4 La tutela della salute

Relativamente alla tutela della salute e alle questioni a essa connesse, la Commissione ha preliminarmente esaminato il documento prodotto dal Comitato Nazionale di Bioetica, dal titolo *La salute dentro le mura*, approvato il 27 settembre 2013 e reso pubblico l'11 ottobre 2013. La Commissione condivide le raccomandazioni espresse in tale documento, considerandole come linee guida delle proprie proposte in tale area.

La Commissione ribadisce, come già detto più volte nel corso dei propri lavori ed espresso nel citato documento, che il passaggio della sanità penitenziaria dalla responsabilità dell'Amministrazione penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale ha valenza essenzialmente di organizzazione, gestione, responsabilità operativa e attuazione di una piena indipendenza della funzione medica. Non interviene invece sull'obbligo dell'Amministrazione penitenziaria di tutela il diritto alla salute di ogni persona a essa affidata in quanto privata delle libertà, qualunque sia la sua classificazione e il conseguente regime detentivo: tale obbligo resta intatto dopo il passaggio di competenze e si coniuga con quello simmetrico delle Autorità sanitarie di assicurare cure adeguate, di promuovere la cultura della salute e non limitarsi a rispondere a singole richieste di prestazione medica, di svolgere una funzione preventiva anche attraverso il controllo delle condizioni igieniche degli Istituti, di prendere in carico le posizioni soggettive delle persone recluse avendo chiara la situazione di maggiore difficoltà di accesso alle cure e spesso di maggiore vulnerabilità nel percorso precedente la detenzione.

In linea con la posizione espressa dal Comitato Nazionale di Bioetica, la Commissione ricorda, infatti, alle Istituzioni competenti che il dovere di tutela del diritto alla salute dei detenuti comporta la necessità di azioni positive volte a raggiungere un effettivo riequilibrio dei livelli di salute dentro e fuori le mura, e non si limita al semplice soddisfacimento di un criterio di uguaglianza di accesso alle prestazioni sanitarie. Ne consegue il dovere di promuovere azioni d'informazione sanitaria e la cultura della prevenzione, di assicurare inoltre le cure all'esterno delle Istituzioni detentive qualora in queste non sia possibile assicurare cure adeguate e certe e qualora il permanere della detenzione aggravi la sofferenza dell'infermità in modo sostanziale. Quest'ultimo punto è ancor più dirimente nell'attuale situazione di sovraffollamento e promiscuità, in cui versa il sistema detentivo.

La Commissione è venuta a conoscenza di molti casi di ritardo nell'accesso alle cure o di diniego delle stesse, anche per supposti motivi di sicurezza o esigenze processuali. Ricorda a tal fine che la salute è bene non disponibile per restrizioni che attengano ad altre esigenze e ricorda altresì che la non tutela della salute di

una persona privata della libertà è stata configurata dalla Corte dei diritti umani di Strasburgo come trattamento inumano o degradante. Conseguentemente le procedure per l'accesso alle cure anche al di fuori dell'Istituto o al di fuori del distretto in cui l'Istituto opera devono essere assunte, ai diversi livelli di responsabilità nel modo più rapido e documentato possibile e l'accesso alle cure, pur avvenendo nello specifico contesto di sicurezza che ciascun caso può richiedere, non dovrà mai essere negato in base a valutazioni esterne alla migliore tutela della salute del soggetto richiedente.

In questo quadro, si raccomanda che l'accesso a strutture sanitarie esterne (ospedali) di soggetti che siano già stati ammessi al lavoro esterno o che abbiano avuto già accesso ai permessi avvenga senza accompagnamento del personale di custodia (la stessa previsione dovrà riguardare l'accompagnamento per le udienze degli stessi soggetti). La Commissione, come già accennato, intende porre il tema dell'effettività della tutela della salute al tavolo di discussione che si è iniziato ad avviare con la Magistratura per ampliare il più possibile le migliori pratiche in questo settore (per i casi in cui occorrono le necessarie autorizzazioni da parte del giudice). Parallelamente la Commissione ha avviato un primo esame sul tema delle criticità relative alla tutela della salute in questa fase di prima presa in carico del tema da parte del Servizio Sanitario Nazionale. In un incontro avuto con alcuni responsabili del Servizio Sanitario Nazionale, è emersa la necessità di passare, come anche precedentemente evidenziato, da un approccio "prestazionale", di mera risposta a un'esigenza posta dal detenuto, a un approccio di "presa in carico" dei singoli e del gruppo dei detenuti di un Istituto nel suo complesso, attraverso un intervento proattivo di tutela preventiva. Questo diverso approccio è particolarmente necessario per tutte le patologie che il fatto in sé della privazione della libertà e della vita all'interno di un mondo chiuso determina, sul piano psichico, fisico, epidemiologico, e lo è ancor più verso quel settore della popolazione che presenta specifiche caratteristiche di vulnerabilità (prevenzione di forme autolesionistiche, individuazione precoce di rischio di suicidio, prevenzione di malattie trasmissibili).

Occorre svolgere un'azione verso le Regioni perché le Aziende sanitarie siano responsabilizzate a elaborare uno specifico piano d'intervento verso questa parte della popolazione che non cessa di essere sotto la loro responsabilità al pari degli altri settori della popolazione del territorio di loro competenza.

La Commissione si riserva di farsi promotrice di tali incontri nella fase di accompagnamento dell'attuazione delle proposte espresse in questo documento. In particolare si dovranno definire Protocolli di intesa tra l'articolazione regionale dell'Amministrazione penitenziaria e le rispettive Regioni per definire modalità

di accesso tempestivo, anche ricorrendo a procedure specifiche accelerate, dei detenuti a visite ospedaliere e a interventi chirurgici. I protocolli dovranno prevedere la garanzia della presenza di medici specialistici, per le patologie più diffuse, in ciascun Istituto, in misura proporzionale al numero di detenuti in esso presenti e comunque infrasettimanale. L'Amministrazione penitenziaria, dal suo canto, dovrà: a) eliminare, o quantomeno ridurre al minimo, i tempi di attesa per i medici che si rechino in carcere; b) richiedere la disponibilità a più ospedali contemporaneamente in caso di necessità urgenti.

Particolare attenzione dovrà essere dedicata al crescente disagio mentale che si manifesta all'interno della popolazione detenuta, in parte come espressione amplificata di un disagio pre-esistente, in parte generato proprio dalla vita reclusa. Per questo, dovrà essere evitato, nella gestione delle assegnazioni e dei trasferimenti l'associazione di un numero elevato di detenuti che abbiano manifestato sintomi di disagio psichico o mentale in uno stesso Istituto – anche nei casi in cui l'Istituto sia dotato di un presidio sanitario efficiente che permetterebbe il trattamento adeguato di un numero contenuto di soggetti e che viene posto in condizioni di non operare se oberato da un alto numero di presenze.

Parallelamente dovranno essere radicalmente riviste le sezioni di osservazione, sia sotto l'aspetto strutturale da ridisegnare anche in considerazione della particolare tipologia dei soggetti da ospitare, sia sotto l'aspetto del regime quotidiano, sia infine sotto l'aspetto dell'assistenza medica. Si chiede pertanto che i Provveditori regionali, in accordo le Autorità sanitarie regionali presentino entro febbraio 2014, un piano di revisione di tali sezioni, sotto i tre profili sopra indicati. Preso atto delle raccomandazioni espresse dal Comitato della prevenzione della tortura (CPT) a seguito della visita periodica in Italia condotta nel 2012, la Commissione in linea con quanto riportato nel paragrafo 83 del citato Rapporto, chiede che passi immediati siano fatti affinché la riservatezza medica sia rispettata in tutti gli Istituti di detenzione italiana (cosa che ancora una volta il CPT ha constatato non essere); in particolare:

- a) tutte le consultazioni mediche, qualunque sia la classificazione di sicurezza del detenuto, devono essere condotte senza la possibilità auditiva da parte degli agenti di Polizia penitenziaria (che risultano invece essere stati presenti in taluni documentati casi) e solo se c'è una specifica richiesta del medico, possono essere condotte con la possibilità visiva (e non auditiva) degli agenti stessi;
- b) i dati medici non devono essere accessibili allo staff non medico. Queste indicazioni vanno date – o ribadite – a tutti gli Istituti con la massima urgenza e va vigilato sulla loro scrupolosa attuazione.

In linea con il Progetto strategico governativo “Agenda digitale” va comunque avviato da subito, e con scadenze definite e verificabile degli avanzamenti, il percorso per l’adozione della Cartella medica digitale che assicuri continuità terapeutica nonché la possibilità di monitorare continuamente lo stato di presa in carico della tutela della salute da parte delle realtà locali del Servizio Sanitario Nazionale. A tale fine va incrementato il già esistente rapporto tra Provveditorati e Regioni. Da informazioni fornite dal DAP attualmente la cartella digitale non è presente in alcun Istituto. Tale carenza indica la necessità di sviluppare un’azione specifica e precisa in tale direzione per evidenziare le difficoltà che il progetto può incontrare, in vista oltretutto della promozione di azioni per lo sviluppo della telemedicina, soprattutto per patologie rispetto alle quali ciò si appalesa particolarmente utile, come nel caso di patologie diabetiche e cardiologiche.

#### **4.5 Il lavoro**

Nell’ambito di un forte investimento intellettuale e operativo che occorre fare sull’ampliamento delle forme organizzative e gestionali dell’offerta di lavoro ai detenuti, la Commissione ritiene preliminarmente che sia essenziale estendere le forme di lavoro previste dall’articolo 21 dell’OP, nella duplice ipotesi di lavoro all’esterno del carcere o all’interno di esso: su questo obiettivo chiede l’impegno di tutti gli “attori” interessati e cioè le imprese, i direttori degli Istituti penitenziari, i responsabili a livello regionale e centrale dell’Amministrazione penitenziaria, gli Enti locali, i Magistrati di sorveglianza.

Per ridare organicità all’intervento sul lavoro dei detenuti, occorre avviare un censimento ampio di tutte le attività presenti negli Istituti e della loro incidenza numerica ed economica, nonché degli attori istituzionali e non istituzionali coinvolti, al fine di una loro ridefinizione e potenziamento. Per questo, in una prima fase di discussione, sono state inoltre definite alcune linee di intervento immediato rinviando al medio periodo la discussione sulla forma di *governance* complessiva del sistema lavoro, che coinvolge anche la ridefinizione del ruolo di Cassa Ammende.

Le fonti normative nazionali e sovranazionali in materia di lavoro penitenziario impongono di incrementare le opportunità lavorative in conformità al dettato della Regola 26, comma 7 delle Regole Penitenziarie Europee, secondo cui occorre sviluppare modalità operative il più possibile conformi a quelle assicurate per lavori analoghi nel contesto esterno, al fine di preparare i detenuti alle condizioni della vita professionale normale, come d’altronde richiamato dalla Corte dei Conti nella sua Relazione concernente il capitolo 1761 del Ministero della Giustizia, in data 18 luglio 2013.

Per attuare tali principi, la Commissione ha individuato alcuni interventi di immediata attuazione, in conformità con l'impegno dichiarato dallo stesso Ministro della Giustizia come prioritario in recenti interventi pubblici. Gli interventi definiti riguardano: l'organizzazione della vita intramuraria; la formazione e i tirocini; l'implementazione del "lavoro domestico" e delle "lavorazioni penitenziarie"; l'organizzazione del lavoro all'esterno e in semilibertà.

In termini generali si favorirà una gestione del lavoro che lasci all'Amministrazione penitenziaria l'aspetto della sicurezza e del trattamento, demandando il più possibile all'esterno gli altri servizi. In tal modo sarà possibile favorire il più ampio ricorso all'inserimento nel mondo del lavoro di soggetti in regime detentivo, avvalendosi del contributo e del richiamo alla collaborazione di cooperative sociali, imprese e di enti del territorio.

È assolutamente opportuno che l'Amministrazione Penitenziaria mantenga un atteggiamento positivo nei confronti dei datori di lavoro esterni che rischiano in carcere lo sviluppo della propria impresa; è necessario perciò che vengano agevolate tutte le condizioni che rendono possibile l'organizzazione e la gestione di attività lavorative, rimuovendo tutti gli ostacoli che si dimostrano inadeguati a favorire lo sviluppo di lavoro vero, gestito secondo criteri imprenditoriali, l'unico che sostiene con reale efficacia l'azione rieducativa nei confronti dei condannati.

### *Organizzazione della vita intramuraria*

I momenti di controllo degli uomini e dei mezzi appartenenti alle aziende esterne che si trovino in entrata o in uscita dagli istituti penitenziari devono essere svolti con modalità agili e rapide. Per realizzare tale obiettivo le Direzioni degli Istituti costituiranno un nucleo di Polizia penitenziaria specializzato che eviti ogni tipo di rallentamento, anche di natura burocratica, notoriamente disincentivante l'imprenditoria dall'investire in carcere.

Con analoghe modalità sarà organizzato il lavoro interno agli Istituti penitenziari dipendente da imprese esterne. Conseguentemente il nucleo di Polizia penitenziaria appositamente preposto dovrà organizzare l'ingresso e l'uscita dei detenuti dai luoghi di lavoro, le pause e quanto altro necessario per lo svolgimento dell'attività lavorativa, secondo i criteri prescritti dalle circolari sulla vigilanza dinamica.

Si eviteranno quanto possibile sezioni specifiche composte da detenuti impiegati in attività lavorative, dovendo il lavoro, nelle varie forme normativamente previste, permeare la vita complessiva di ciascun Istituto.

I colloqui dei detenuti che lavorano come dipendenti da aziende esterne si svolgeranno nel fine-settimana, nell'ovvio contemperamento con le esigenze specifi-

che. Analogamente, le visite mediche di controllo e i colloqui con gli operatori del trattamento avranno luogo al di fuori dell'orario di lavoro.

### *Formazione professionale, borse di lavoro e tirocini*

Le Direzioni degli Istituti predisporranno i piani di tirocinio e le borse-lavoro sulla base delle reali opportunità lavorative offerte dal mercato locale in modo da assicurare, nella maggior parte dei casi, l'effettiva assunzione del detenuto al termine del tirocinio medesimo o del percorso intrapreso. Per ciascun detenuto sarà predisposto un programma lavorativo, parallelo al programma di trattamento, tale da prevedere, in sequenza, un percorso che vada dalla formazione, al lavoro interno e, infine, al lavoro esterno evitando, per quanto possibile, soluzioni di continuità o, addirittura, percorsi che comportino arretramenti, quale il regresso dal lavoro esterno a quello interno. Saranno in tale direzione utilizzate tutte le opportunità offerte dalla nuova normativa di cui alla legge 9 agosto 2013 n. 94.

### *Implementazione del cosiddetto "lavoro domestico" e delle cosiddette "lavorazioni penitenziarie"*

I lavori domestici quali pulizia, confezionamento del vitto e spesa saranno organizzati, a seconda della peculiarità del territorio e del relativo mercato del lavoro, selezionando con criteri trasparenti (per esempio con il criterio normativamente definito "economicamente vantaggioso") cooperative sociali, cooperative a composizione mista (formate cioè da persone libere e da detenuti) e imprese qualificate che impiegano detenuti all'interno o all'esterno degli Istituti penitenziari almeno per il 75%. Analogo criterio sarà seguito per il servizio mensa e bar per gli operatori, per le tenute agricole e le officine interne. Va consolidata l'esperienza condotta negli anni dalla legge 22 giugno 2000 n. 193 (la cosiddetta legge Smuraglia), stabilizzando le misure da essa previste e ampliandone le potenzialità con misure a sostegno delle imprese che affidano lavorazioni da eseguirsi in particolare con detenuti all'interno degli Istituti penitenziari.

### *Organizzazione del lavoro all'esterno e in semilibertà*

I detenuti in regime di lavoro esterno ai sensi dell'art. 21 OP e in semilibertà saranno ospitati, una volta apportate le necessarie modifiche legislative, in strutture esterne al carcere e con modalità di gestione alleggerita rispetto alle ordinarie regole penitenziarie, che potranno essere affidate a soggetti esterni all'Amministrazione penitenziaria, prevedendo la sistemazione in strutture di questo tipo nel programma che dovrà essere approvato dal Magistrato di sorveglianza.

La Commissione ha inoltre avviato la discussione sugli interventi da realizzare

nel medio periodo, prevedendo per tali interventi una complessiva ridefinizione della *governance* del lavoro dei detenuti, che sarà esaminata nel paragrafo 7 di questo documento.

Circa l'incidenza della facilitazione del lavoro dei detenuti nel complessivo quadro di lavori di ristrutturazione degli Istituti penitenziari e di previsione di nuovi Istituti, si terranno presenti le seguenti necessità: a) nel programmare la ristrutturazione degli Istituti penitenziari vanno individuate tutte le aree utilizzabili per la realizzazione di laboratorio e attività lavorative; b) i nuovi Istituti saranno costruiti tenendo conto delle problematiche inerenti il lavoro che vi si potrà svolgere e predisponendo quindi gli spazi a ciò necessari, nel rispetto delle relative norme di sicurezza e igienico-sanitarie.

## **5. Interventi di ridefinizione strutturale e/o di manutenzione realizzabili nel breve periodo**

### *Primi interventi per consentire quanto elencato nei punti precedenti*

Premesso che gli Istituti vanno ridisegnati in linea con il Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario e con l'idea di apertura che si vuole affermare, la Commissione ha individuato già nel suo primo documento alcuni aspetti da modificare immediatamente, qualora ancora persistenti. Si tratta di lavori urgenti a cui provvedere come manutenzione ordinaria e/o straordinaria (da definire in accordo tra gli Uffici rispettivamente competenti). Per tale adempimento l'Amministrazione ha avviato rilevazioni specifiche in modo da realizzare in tempi brevi quanto previsto. Questi aspetti riguardano:

- la rimozione negli Istituti dei “banconi” di separazione tra detenuti e familiari per i colloqui (al di fuori dei casi di particolari regimi di detenzione ex art. 41bis OP). A ottobre 2013, i Provveditorati interessati sono stati 13 per complessivi 45 Istituti. La rimozione è stata programmata e occorre definire un'intesa con il Commissario straordinario. La rimozione dovrà completarsi entro dicembre 2013;
- la rimozione di ogni schermatura che impedisca o riduca consistentemente l'accesso di luce naturale o impedisca l'apertura di finestre. Sono interessati 7 Provveditorati, per complessivi 20 Istituti. A rimozione è stata programmata e occorre definire un'intesa con il Commissario straordinario. La rimozione dovrà completarsi entro novembre 2013. La rimozione dovrà completarsi entro dicembre 2013;
- la modifica di ogni situazione di non separazione del gabinetto dal resto dell'ambiente nel caso di “camere di pernottamento” multiple e/o la sua visibilità

- dall'esterno nel caso di detenzioni singole. La questione riguarda 138 Istituti dislocati in tutti i Provveditorati; i lavori hanno indubbiamente una rilevanza maggiore e deve essere definita un'intesa con il Commissario straordinario. La situazione dovrà essere messa a norma entro aprile 2014;
- l'adeguamento degli arredi degli ambienti dove, dopo il previsto consistente ampliamento delle ore da trascorrere al di fuori dei luoghi di pernottamento, i detenuti spenderanno una cospicua parte della loro giornata. La questione riguarda tutti i Provveditorati ed è previsto il completamento entro dicembre 2013.

Tali interventi sono stati qualificati dalla Commissione come interventi di massima urgenza, anche al fine della valutazione che può essere fatta dal Comitato per l'esecuzione delle sentenze del Consiglio d'Europa circa gli adempimenti conseguenti alla citata sentenza Torreggiani e altri c. Italia. I lavori potranno essere realizzati con l'impiego di detenuti quale lavoro di manutenzione, classificabile o come lavoro interno o come lavoro svolto secondo le modalità dell'art. 20 OP, dell'art. 20 bis OP o come modalità speciale dell'art. 21, con stanziamenti parzialmente imputabili alla manutenzione ordinaria e parzialmente a quella straordinaria.

Verrà avviata una collaborazione con il CONI e con le Federazioni sportive per la promozione di attività sportive in tutti gli Istituti, dopo una fase di adeguamento degli spazi esterni e attraverso una fornitura di attrezzature sportive per gli spazi interni da individuare per tale funzione. La Commissione, attraverso il Presidente, sta seguendo il progetto, che confluirà il 3 dicembre 2013 nella firma di un Protocollo d'intesa tra CONI e Ministero della Giustizia. Le prime realizzazioni riguarderanno l'Istituto femminile di Rebibbia e gli Istituti (casa di reclusione e Casa circondariale) di Bologna dove inoltre si realizzeranno i primi moduli prefabbricati per le attività da svolgere durante le ore di apertura delle celle. L'azione di potenziamento delle attività sportive che si intende attuare dovrà anche inserire in quadro organico di intervento le esperienze attualmente esistenti in alcuni Istituti e spesso avviate in collaborazione con l'UISP.

Quanto agli altri interventi relativi alle strutture, va premessa la necessaria chiarezza sull'attuale capienza e sull'attuale capienza operativa e, in quanto tale effettiva. È, infatti, accertato che, alcune sezioni o interi Istituti sono soltanto formalmente aperti e dunque contati nel quadro della capienza ma sono attualmente non operativi per varie ragioni (alcune sezioni sono in fase di ristrutturazione, per complessivi circa 1000 posti; alcuni Istituti o sezioni sono non operativi per motivi vari, spesso di inadeguatezza strutturale, circa per ulteriori complessivi 3.000-3.500 posti). In occasione della sua audizione alla Commissione Giustizia

del Senato del 17 ottobre, il Ministro ha riportato il dato fornito dal Dipartimento che riporta una capienza regolamentare di 47.599 posti a cui applicare una decurtazione di circa 4.500 posti regolamentari dipendente in massima parte dalle necessità di interventi di manutenzione o di ristrutturazione edilizia. Circa il recupero possibile di nuovi posti il Capo del DAP ha comunicato che entro dicembre verranno recuperati 631 posti ed entro maggio altri 459 (per un totale di 1.090 posti già computati nelle capienze ufficiali, ma non agibili attualmente). Ha inoltre comunicato la disponibilità di altri 3.234 posti che verranno consegnati nel dicembre 2013 e di ulteriori 373 posti che verranno consegnati nel maggio 2014 (per un totale, quindi, di 4.697 posti).

Per comprendere e confrontare i dati occorre procedere da subito all'adozione di un linguaggio comune con cui riportare i dati stessi e, quindi, confrontarsi su essi. Innanzitutto viene abolita la dizione di "capienza tollerabile", che peraltro non compare in alcuna statistica internazionale e che è stata ed è determinata da incomprensibili criteri, che non potrà essere riportata e presa come riferimento in alcun documento interno o esterno laddove si considerino le condizioni di detenzione e le relative necessità.

Le sole due categorie che in tale contesto vanno considerate sono: la "capienza regolamentare" e la "capienza effettivamente operativa" al momento della rilevazione.

Nel suo documento dell'agosto 2013 la Commissione aveva espresso la necessità di una riconsiderazione – da avviare da subito – delle iniziative del Piano carceri attualmente in fase di realizzazione per proporre modifiche laddove è ancora possibile intervenire, volte a introdurre il modello di detenzione che effettivamente riporti (il più possibile) la cella a luogo di permanenza notturna. Per gli altri casi vanno accelerate le procedure di realizzazione e apertura. Ovviamente non vanno nel frattempo avviate quelle procedure che è ancora possibile rivedere, poiché si intende ridefinirle secondo i criteri sopra evidenziati.

Il Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture detentive produrrà mensilmente un aggiornamento del piano delle opere con la definizione (inclusiva di relative date di consegna e capienze) di:

- strutture già pronte o cantierizzate (relative date di consegna e capienze),
- strutture già appaltate o comunque in fase non modificabile d'intervento,
- a) strutture già appaltate per le quali è possibile una lieve ridefinizione; b) strutture esistenti da modificare,
- strutture per le quali è possibile una ridefinizione di tipologia progettuale,
- strutture che possono essere del tutto ripensate o cassate.

Per le strutture di cui al punto 2 si dovrà provvedere, in tempi strettissimi, alla definizione di alcune rimodulazioni degli interni che le rendano meno distanti dal modello detentivo aperto e plurifunzionale che si vuole affermare. Per quelle di cui al punto 3 si riesamineranno gli interventi strutturali da proporre bilanciandoli con gli eventuali costi inerenti alla modifica dei capitolati d'appalto e alla possibile dilazione dei tempi. Per le altre si rinvia al successivo paragrafo. I principi secondo cui proporre le modifiche devono essere:

- a) che non è pensabile aprire strutture che non siano in linea con gli standard richiesti dal Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario, a tredici anni dalla sua adozione;
- b) che gli spazi comuni di socializzazione e di permanenza fuori dalle camere di pernottamento non possono essere ricavati all'interno della sezione (e con conseguente riduzione del numero di posti disponibili) ma come spazi esterni a essa, debitamente configurati e attrezzati.

Secondo le prime informazioni fornite dalla Direzione generale per risorse materiali, beni e servizi e dal Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, 16 padiglioni (realizzati dal Dipartimento) rientrano nel punto 1 o 2 (per complessivi 3.347 posti). Rispetto a questi, ferma restando la forte perplessità per il modello di detenzione che essi implicitamente veicolano, sembrano possibili solo interventi minimali.

Parallelamente va definita una prima ipotesi di migliore utilizzazione degli spazi attualmente disponibili, sempre tenendo presente non solo il parametro numerico dello spazio da assicurare a ciascuno ma anche il modello di detenzione delineato dalle stesse circolari del Dipartimento, sopra ricordate. Una quota consistente di risorse va destinata prioritariamente, infatti, alla manutenzione straordinaria di Istituti esistenti al fine di convertirli a una diversa idea di detenzione. In tal senso va completata entro il dicembre 2013 una larga ricognizione degli Istituti per valutare dove sia possibile:

- costruire spazi interni di socializzazione e di vita collettiva,
- aprire refettori,
- allestire adeguatamente gli spazi per i passeggi,
- stabilire una suddivisione dello spazio complessivo in unità in ognuna delle quali ci sia un insieme di spazi per attività, un presidio sanitario, un refettorio, un'area aperta attrezzata, aree attrezzate in grado di accogliere attività lavorative, mettendo a norma quelle già presenti ma non fruibili, etc.

Entro il 30 novembre si definirà un progetto pilota di intervento relativo al punto 5b precedente in modo da costruire un modello realizzabile in vari Istituti esi-

stenti, volto ad attrezzare adeguatamente le aree esterne secondo i criteri indicati. Parallelamente si produrrà uno schema d'intervento-tipo per le strutture di cui al punto 5a che tendenzialmente non si configuri come variante di progetto grazie alla realizzazione con adeguati accorgimenti tecnici e relativo impiego di materiali. Tale progetto verrà realizzato subito in due Istituti individuati (Roma, Rebibbia Femminile e Bologna Casa circondariale). Gli interventi devono essere fatti con la massima urgenza. Solo dopo la valutazione della realizzazione-tipo verrà esteso progressivamente esteso agli altri Istituti. Negli Istituti individuati si attuerà inoltre la prima realizzazione del piano per le attività sportive (vedi sopra) nell'ambito del Protocollo d'intesa tra CONI e Ministero della Giustizia. Verranno esaminati, in sede di attuazione delle indicazioni della Commissione, gli esiti della realizzazione-tipo e il piano progetto complessivo per la sua estensione, definendo uno schema relativo ai tempi e alle conseguenze che gli interventi potranno produrre nelle condizioni di detenzione.

Quantunque implicito nei punti proposti dalla Commissione, è bene ribadire che parallelamente agli adeguamenti strutturali inseriti in questo documento, va programmato un effettivo adeguamento delle risorse umane e professionali su cui le proposte stesse poggiano: non si tratta soltanto di una questione di sicurezza, bensì soprattutto di un piano di revisione di ruoli, competenze e rapporto numerico tra operatori addetti alla sicurezza e operatori addetti alle funzioni più prettamente trattamentali.

Relativamente al personale addetto alla sicurezza, l'Amministrazione ha presentato il quadro delle carenze attuali di organico: ne emerge una carenza pari al 12,51% dell'organico previsto (pari a complessivi 5.296 posti, su una previsione totale di 45.121). Tale carenza incide particolarmente sugli "Ispettori" (l'organico risulta coperto solo al 52,15%) e sui "Sovrintendenti" (organico coperto al 46,29%). I dati dovrebbero essersi modificati lievemente in ottobre con l'immissione di coloro che hanno frequentato il 166° e 167° corso (complessivi 756 posti ricoperti).

Circa i dirigenti penitenziari, a fronte della previsione di 381, ne sono attualmente presenti 342, mentre i dirigenti di Area 1 sono 33, su 35 previsti. Gli educatori sono 1.011 (con una previsione organica di 1.188), gli assistenti sociali sono 1.047 (con una previsione organica di 1.212). Infine i funzionari sono 3.166 (con una previsione organica di 3.656).

Affida alla competente gestione amministrativa del DAP l'adozione di provvedimenti che sanino situazioni non sostenibili, ritenendo convintamente che ogni modifica di modello detentivo e ogni apertura di nuovi spazi debba trovare un'adeguata corrispondenza nella possibilità di contare su risorse umane e professionali in grado di garantire tali processi.

## 6. Interventi da prevedere per il medio periodo

*Interventi relativi a situazioni in essere o a situazioni su cui occorre costruire la convergenza di più istituzioni*

### 6.1. Il vitto e il sopravvitto

Trattandosi di un tema di impellente necessità per la quotidianità detentiva, dovrà essere predisposto, quantunque nel medio periodo (essendo alcuni contratti in essere) un piano di radicale revisione del sistema del “vitto” e del cosiddetto “sopravvitto” negli Istituti, attraverso innanzitutto il controllo della qualità e del prezzo dei prodotti e, in secondo luogo attraverso la previsione inizialmente sperimentale di più attori commerciali che offrano prodotti e che siano così parte di un sistema di competitività, utile anche al fine di abituare i detenuti alla gestione della propria quotidianità anche economica. Nell’indicare le linee secondo cui rivedere l’attuale sistema, la Commissione precisa che con il termine “sopravvitto” si intende l’insieme dei generi alimentari e di conforto che i detenuti possono comprare direttamente all’interno dell’Istituto, mentre con “servizio spesa” l’insieme dei generi non compresi nella lista del cosiddetto “sopravvitto” che i detenuti possono richiedere che vengano acquistati all’esterno. La Commissione precisa che il processo di cambiamento dell’attuale situazione, secondo le linee indicate qui di seguito, dovrà essere avviato per molti aspetti da subito.

Il tema del vitto, è affrontato dalla Regola penitenziaria europea relativa al regime alimentare dei detenuti (Regola n. 22) che stabilisce il diritto a un’alimentazione sana, che tenga conto del sesso, dell’età, dello stato di salute, della cultura e del lavoro dei detenuti. I pasti devono essere somministrati a intervalli ragionevoli, confezionati igienicamente. La Regola affida al diritto interno la determinazione dei criteri di qualità del regime alimentare, precisandone il contenuto energetico e proteico. Nel nostro Paese la questione è regolata dall’articolo 9 OP e dagli articoli dall’11 al 14 RE che complessivamente stabiliscono: la qualità, la varietà e la genuinità del vitto; la corretta distribuzione nell’arco della giornata; la consumazione del vitto in locali dedicati; il rispetto delle diversità di genere, età, religione e situazioni climatiche nell’offerta del vitto; la gestione diretta del servizio o, in subordine, la gestione affidata a terzi.

La prassi operativa prevede l’esternalizzazione del servizio di fornitura dei generi alimentari e la gestione diretta per il confezionamento dei pasti. Per l’esternalizzazione è prevista la redazione dei capitolati in sede centrale e l’espletamento delle gare in sede regionale (con gara a ribasso). Attualmente il servizio di fornitura all’amministrazione di generi alimentari per i pasti (vitto) e di vendita ai detenuti di prodotti alimentari e non (sopravvitto) vengono appaltati congiuntamente. In tutto

il Paese sono 4 - 5 le imprese a cui viene aggiudicato, per quattro anni, l'appalto unificato. Le cosiddette "imprese mantenimento" gestiscono, in tutti gli Istituti, tanto la fornitura del vitto che il sopravvitto, nonché il servizio spesa. L'appalto è unico perché, dando la possibilità di comprare i generi del sopravvitto all'ingrosso e venderli al dettaglio l'impresa rientra nei costi per la fornitura del vitto (considerata la base d'asta molto esigua, pari 3,90 euro al giorno, per detenuto, per tre pasti). Questa prassi, alla scadenza dei contratti in essere, deve essere sostituita da procedure di aggiudicazione diversificate dei due servizi. Nel caso della fornitura del vitto, infatti, si tratta dell'appalto di un vero e proprio servizio. Nel caso del sopravvitto si tratta invece della concessione di pubblico servizio, che consiste nell'affidare a un privato la gestione del servizio di vendita a utilità dei detenuti. Una volta affidati in concessione gli spazi per la vendita al dettaglio ai detenuti, dovranno essere definiti gli spazi vendita all'interno, che saranno gestiti dalle aziende appaltatrici avvalendosi di manodopera dei detenuti. Nell'appaltare tali servizi in modo diversificato, ciascuna Direzione valuterà la possibilità di affidarli ad aziende esterne o alle cooperative o imprese sociali operanti all'interno, secondo le procedure previste per legge. Nell'uno e nell'altro caso, nel bando si avrà cura di specificare che l'impresa s'impegna ad assumere detenuti almeno per il 75% della forza lavoro. Il DAP relazionerà al Ministro sull'effettiva applicazione del nuovo sistema, una volta scaduti i contratti in essere.

La Commissione ha ricevuto molte lamentele circa l'insufficienza pratica del controllo in Istituto, da parte della Commissione composta dai rappresentanti dei detenuti e dal delegato del direttore, relativamente rispetto del Capitolato, dovuta alla scarsa qualificazione tecnica dei singoli componenti. Molte segnalazioni hanno indicato la mancata rotazione della frutta e della verdura di stagione, e il mancato rispetto del Capitolato per quanto attiene alle tipologie di formaggio da tavola, carne e pesce. Nei mesi più recenti inoltre è stato segnalato un peggioramento della qualità e della quantità del vitto in diversi Istituti.

Pertanto, al fine di migliorare gli standard relativi alla sana alimentazione negli Istituti, la Commissione richiede che per i contratti in corso, secondo i quali si procederà con il servizio unificato fino alla scadenza, si seguano attentamente le linee seguenti:

- approvazione del capitolato, solo dopo aver sottoposto la documentazione a un tecnologo alimentare per un parere obbligatorio e vincolante sulle caratteristiche alimentari di ogni prodotto previsto nel capitolato stesso;
- previsione di sistematici controlli da parte del sanitario, dovuti ai sensi dell'articolo 28 del capitolato prestazionale circa la corretta rotazione degli alimenti nella dieta dei detenuti;

- richiesta all'impresa da parte delle Direzioni della consulenza di un dietologo per il corretto confezionamento dei pasti (di cui all'articolo 21 del capitolato prestazionale);
- utilizzo da parte delle Direzioni, nell'espletamento dei controlli previsti dall'articolo 28 del capitolato prestazionale, di un tecnologo alimentare che verifichi la corrispondenza dei generi proposti alle caratteristiche imposte dal capitolato.

Conseguentemente, ogni Provveditorato dovrà stipulare una convenzione con specialisti del settore alimentare per effettuare controlli a sorpresa presso le singole Direzioni sulla corrispondenza dei generi vittuari a quanto previsto dal capitolato. Inoltre, nei piani definiti all'interno dei tavoli regionali sulla formazione e il lavoro, dovrà essere prevista la formazione per cuochi, da impiegare soprattutto nelle Case di reclusione, dove la permanenza in carcere è più lunga e permette la crescita professionale, a vantaggio della collettività dei detenuti. Anche nei casi in cui si abbiano in corso contratti di appalto unificato è possibile affidare, da subito, il solo confezionamento del vitto alle cooperative, come previsto dall'art 47 RE. Va, infatti, incrementato il numero delle sperimentazioni già esistenti (per esempio negli Istituti di Torino, Bollate, Padova, Roma-Rebibbia), e al contempo vanno consolidate tali esperienze passando dalla fase di sperimentazione, attualmente finanziata attualmente dalla Cassa delle Ammende, alla messa a sistema del servizio.

Relativamente alla distribuzione dei pasti, la Commissione ricorda che l'attuale sistema di distribuzione nelle stanze di detenzione, oltre a essere contraria ai più elementari principi di igiene, è contraria a quanto normativamente previsto. Ritiene pertanto che debba essere eliminata, secondo un processo graduale da avviare da subito, allestendo i refettori fuori dai reparti detentivi. Questa richiesta si salda con la previsione, avanzata nei precedenti paragrafi di questo documento, di strutture modulari in ogni Istituto da allestire secondo soluzioni da individuare in ciascun caso, sulla base della tipologia strutturale dell'Istituto stesso. Laddove non siano possibili modifiche strutturali nel breve periodo, è possibile attrezzare, da subito, locali per la consumazione del vitto in comune ai piani detentivi, individuando idonei ambienti o parti di ambienti finora altrimenti utilizzati. La Commissione auspica inoltre il superamento dell'attuale previsione regolamentare di un cucina per non più di 200 detenuti, considerando il notevole sviluppo tecnologico del settore, che consente il confezionamento di un numero molto maggiore di pasti, di buona qualità.

Nel proporre alcune modifiche di dettaglio all'attuale fornitura del cosiddetto so-

pravvito (articolo 9 OP e articolo 113 RE) la Commissione ricorda che è consentito ai detenuti l'acquisto di generi alimentari o di conforto, entro i limiti fissati da Regolamento e che il controllo dei prezzi è affidato all'autorità comunale, dovendo i prezzi non essere superiori a quelli praticati comunemente nel luogo in cui è situato l'istituto. Il controllo sui prezzi è effettuato dalla Commissione per il controllo del vitto, integrata con un delegato del direttore, e mensilmente la Direzione chiede all'Autorità comunale informazioni sui prezzi correnti all'esterno. È consentita la gestione attraverso corporative sociali. Tuttavia, l'attuale gestione del servizio risulta problematica e discutibile soprattutto poiché la scarsa qualità del vitto spinge i detenuti a comprare generi alimentari al sopravvito ed entrambi i servizi hanno lo stesso gestore. Inoltre il controllo dei prezzi risulta difficile poiché spesso vengono messi in vendita generi di marche difficilmente riscontrabili nei supermercati della zona, oppure con grammature differenti, tali da rendere a volte impossibile la rilevazione del prezzo; inoltre non viene offerta una reale alternativa tra più marche relative a uno stesso prodotto e, soprattutto l'unicità di fornitura dei tre settori (vitto, sopravvito e servizio spesa) impedisce di fatto la vendita interna di prodotti da parte di un'ampia gamma di fornitori.

Molti di questi aspetti saranno superati dalla diversificazione delle imprese che gestiscono i servizi di vitto, sopravvito e servizio-spesa indicati nei punti precedenti. Tuttavia, nell'attuale fase di contratti unificati tuttora in essere, le Direzioni saranno tenute a eliminare dalle liste i prodotti di marca diversa da quelle vendute negli esercizi commerciali della zona e a richiedere tassativamente al gestore almeno due alternative, con prezzi diversi, per ogni prodotto di uso comune (riso, pasta, piatti di carta e simili). Deve inoltre essere consentito a tutte le aziende che operano in carcere di vendere i propri prodotti direttamente ai detenuti, senza il tramite dell'impresa appaltatrice (seguendo quanto già indicato ed inserito nel Capitolato prestazionale da alcuni Provveditorati).

Infine, relativamente al servizio spesa, la Commissione indica che sia abolita l'opzione della fatturazione mensile totale che impedisce, di fatto, il controllo sui prezzi e venga stabilito l'obbligo di apporre lo scontrino fiscale a ciascuna richiesta del detenuto.

Parallelamente, si sperimenterà (in un numero limitato di Istituti) l'affidamento del servizio spesa alle cooperative sociali o alle imprese sociali operanti in istituto, che impiegheranno uno o più detenuti in regime di lavoro all'esterno (invitando alla gara ufficiosa ai sensi degli articoli 27 e 30 del codice dei contratti (DLGS N. 163/2006) almeno 5 imprese cooperative). La possibilità di avviare tale sperimentazione sarà inserita nell'insieme dei temi da affrontare con le Regioni da parte

dei Provveditorati. La valutazione successiva di questa sperimentazione darà indicazioni sulla sua possibile estensione.

## **6.2. Le assegnazioni e i trasferimenti**

Una generale riconsiderazione riguarda la ridefinizione dei criteri con cui si attuano i trasferimenti per interrompere ogni sensazione di loro utilizzo per motivi para-disciplinari nonché gli sfollamenti, affinché né gli uni né gli altri interrompano percorsi concreti di reinserimento. In tale direzione va prevista una valutazione (da parte del “gruppo di osservazione e trattamento”) relativa alle proposte di trasferimento. In questo quadro va proposta una modifica normativa che preveda una specifica tutela giurisdizionale per i trasferimenti immotivati o illegittimi.

Va innanzitutto preclusa la possibilità di coinvolgere negli sfollamenti soggetti che abbiano bisogno di specifiche cure mediche o che abbiano in corso un trattamento medico (cautela che comunque è attualmente applicata dall’Amministrazione).

Sul piano normativo, le assegnazioni ed i trasferimenti dei detenuti trovano la loro disciplina nell’articolo 14 OP che prevede che l’assegnazione dei condannati e degli internati nelle sezioni deve avvenire in modo limitato, al fine di favorire l’individualizzazione del trattamento e deve essere effettuata in maniera tale da garantire la possibilità di procedere ad un trattamento rieducativo comune, applicando, di norma, al fine dell’individuazione dell’istituto di assegnazione, i criteri di cui al primo ed al secondo comma dell’art. 42. Tale articolo, nel disciplinare i trasferimenti dei detenuti, prevede che gli stessi possono essere disposti “per gravi e comprovati motivi di sicurezza, per esigenze dell’istituto, per motivi di giustizia, di salute, di studio e familiari” e che “deve essere favorito il criterio di destinare i soggetti in istituti prossimi alla residenza delle famiglie”. L’articolo 83 RE prevede inoltre che “nei trasferimenti per motivi diversi da quelli di giustizia o di sicurezza si tiene conto delle richieste espresse dai detenuti e dagli internati in ordine alla destinazione”.

Inoltre, la Regola n. 32 delle Regole Penitenziarie Europee (Rec (2006)2), in relazione ai trasferimenti dei detenuti, impone l’adozione di adeguate salvaguardie per limitarne il più possibile l’esposizione alla vista del pubblico e per assicurarne l’anonimato; impone, altresì, il divieto di privazioni o umiliazioni non necessarie. La Regola 17, al punto 3 recita: “Per quanto è possibile, tutti i detenuti devono essere consultati per quanto riguarda la loro distribuzione iniziale e per ogni trasferimento ulteriore da un carcere a un altro”. Nel commento a questa Regola (ricordando che i Commenti sono “parte integrante” della Raccomandazione) si

legge testualmente: “È opportuno riconoscere che i detenuti sono direttamente interessati al risultato delle decisioni relative alla loro detenzione. Essi devono quindi essere, per quanto possibile, consultati e le richieste ragionevoli da parte loro devono essere prese in considerazione, benché la decisione definitiva spetta alle autorità. La consultazione deve avvenire prima della collocazione o del trasferimento dei detenuti, anche se forse questo non è sempre possibile per una prima destinazione, quando i detenuti sono sistematicamente destinati al locale istituto penitenziario. Se, eccezionalmente, considerazioni di sorveglianza e di sicurezza costringono a effettuare la destinazione o il trasferimento prima della consultazione dei detenuti, questa deve avere luogo successivamente. In tal caso deve essere possibile ritornare sulla decisione, se un detenuto ha buoni motivi per essere sistemato in un altro carcere”.

Da questo quadro normativo emergono i principi fondamentali nelle assegnazioni e nei trasferimenti dei detenuti:

- la territorialità della pena;
- il rispetto della volontà del detenuto e della sua situazione personale quando si dispone un trasferimento;
- la tutela del detenuto durante la traduzione.

Il primo tema da considerare riguarda l’assegnazione degli imputati e sfollamenti e per esigenze dell’istituto. L’art. 386, comma 4, CPP, prevede che l’arrestato o il fermato debba essere condotto nella Casa circondariale più vicina al luogo dove è avvenuto l’arresto o il fermo, dove poi, ordinariamente permane per tutto lo svolgimento del processo. Ne consegue che le Case circondariali delle maggiori città italiane (Napoli, Roma e Milano), gravate da significativi flussi di ingresso, sono oggetto di periodici interventi di cosiddetto sfollamento, poiché le presenze superano di molto la capienza regolamentare. Spesso, nel disporre gli sfollamenti è materialmente impossibile rispettare i criteri previsti dalla normativa e i detenuti vengono trasferiti anche a molti chilometri di distanza dalla residenza dei familiari. In base ai criteri indicati dalla Direzione Generale dei detenuti e del trattamento (DAP), tuttavia, i detenuti inseriti in attività trattamentali, come studio e lavoro, devono essere esclusi dallo sfollamento.

La Commissione ritiene determinante lo scrupoloso rispetto di tale indicazione. Ribadisce comunque che occorre direzionare le azioni che si individuano sul piano normativo e su quello gestionale a che la necessità di sfollamenti non debba proporsi, se non situazioni del tutto eccezionali e contingenti. Ribadisce altresì che, in linea generale, non devono essere programmati o autorizzati sfollamenti da un Istituto verso un altro dislocato in una regione diversa.

Al fine di evitare, o quanto meno di limitare al massimo, la necessità degli sfollamenti in sedi extradistrettuali, sono individuati tre ordini di interventi:

- l'avvio rapido della differenziazione degli istituti, che comporterà la destinazione delle Case circondariali, in particolar modo dei grossi centri metropolitani, a ospitare soltanto detenuti in attesa di primo giudizio;
- la progettazione, a cura dei Provveditorati regionali, di un circuito metropolitano per gestire gli sfollamenti dalle grandi Case circondariali in ambito regionale (questa buona prassi si sta già attuando nel Lazio, dove, a seguito all'apertura dei nuovi padiglioni di Rieti e di Velletri, si riesce a gestire esclusivamente in ambito distrettuale lo sfollamento dell'Istituto di Regina Coeli; la prevista apertura di nuove strutture in Lombardia e Campania dovrà consentire l'estensione a tali regioni delle medesime modalità operative);
- la ridefinizione delle previsioni per nuove strutture o ampliamenti, nel complessivo programma di adeguamento strutturale avviato e portato avanti dal Commissario straordinario per le infrastrutture detentive, che dovrà essere prioritariamente rivolta ai distretti maggiormente gravati dal fenomeno del sovraffollamento, eliminando, ove possibile, i progetti di costruzione di nuovi Istituti negli ambiti territoriali in cui il rapporto tra capienza detentiva ed utenza risulti già in equilibrio, ovvero laddove i flussi in entrata non determinino condizioni di sovraffollamento particolari.

Quanto ai trasferimenti per gravi e comprovati motivi di sicurezza, la Commissione ribadisce che la gestione del detenuto va improntata al dialogo e alla soluzione, da parte dell'area pedagogica e di quella della sicurezza, dei suoi problemi quotidiani. Salvo situazioni di eccezionali ragioni di sicurezza, motivate in modo dettagliato con riferimento agli episodi che le hanno determinate, il detenuto sarà preventivamente informato dell'avvio delle procedure di trasferimento. Nei casi in cui ciò non sia possibile, la Direzione dell'Istituto di arrivo avrà un colloquio con il detenuto per informarlo sui motivi del trasferimento e darà al detenuto la possibilità di esporre le eventuali ragioni contrarie al trasferimento stesso: tali ragioni verranno comunicate al Provveditorato o alla Direzione generale (per i trasferimenti fuori Provveditorato). I destinatari di tale comunicazione esamineranno la possibilità di revocare il provvedimento e invieranno la motivazione scritta della propria decisione al Direttore dell'Istituto. Dovrà essere data pronta ed esauriente risposta alla Magistratura di sorveglianza eventualmente investita di reclamo.

La Commissione chiede che l'Ufficio preposto a tali trasferimenti – che opera nell'ambito della direzione generale per i detenuti e il trattamento – informi entro

il mese di novembre 2013 la Commissione stessa sui criteri utilizzati per individuare le destinazioni nei casi di trasferimenti per gravi e comprovate misure di sicurezza. Chiede inoltre che entro tale data siano fornite statistiche relative agli ultimi sei mesi (aprile – ottobre 2013) riguardanti tali trasferimenti con l'indicazione dei criteri applicati. Qualora non fosse disponibile tale informazione entro la data indicata, essa sarà trasmessa al Gabinetto del Ministro nelle settimane immediatamente successive alla chiusura dei lavori della Commissione (30 novembre).

Relativamente ai trasferimenti per motivi di giustizia, disposti in relazione alle esigenze processuali delle Autorità Giudiziarie procedenti, tenuto presente che l'articolo 85, commi 5 e 6 prevede che "Soddisfatte le esigenze giudiziarie, il soggetto viene restituito all'istituto di provenienza" la Commissione ritiene che, nel rispetto della volontà del detenuto e della sua situazione personale, intesa anche come necessità di predisporre un'adeguata difesa, la permanenza del detenuto durante il processo e tra un'udienza e l'altra debba avvenire nella sede giudiziaria presso la quale lo stesso è in corso. Certamente rimarrà da temperare l'esigenza di non interrompere l'osservazione trattamentale con quella di assicurare la pienezza del diritto di difesa. La valutazione della volontà del detenuto, espressa con apposita richiesta all'autorità giudiziaria procedente, unitamente all'applicazione di un termine massimo tra un'udienza e l'altra possono essere validi strumenti per temperare tutte le contrapposte esigenze facendo prevalere la volontà dell'interessato.

Nel considerare i trasferimenti per motivi di salute, la Commissione ricorda che la tutela della salute è un obbligo che è in capo all'Amministrazione anche dopo l'avvenuto trasferimento delle competenze dirette al Servizio Sanitario Nazionale. Occorre, quindi, garantire che i detenuti con problemi psichiatrici, gli ammalati, coloro che sono affetti da dipendenze vedano tutelati da un lato il diritto alla salute evitando trasferimenti formalmente giustificati per assicurare più adeguate cure e di fatto risultanti in una deresponsabilizzazione verso l'effettiva tutela di tale diritto. I trasferimenti, per esempio, formalmente adottati verso i Centri diagnostico-terapeutici (CDT) devono essere predisposti solo se esiste un'effettiva possibilità di presa in carico del soggetto da parte del Centro stesso. Ciò al contrario di quanto risulta succedere attualmente, nei casi in cui un Istituto che non può prendere in carico la patologia del paziente detenuto, richiede l'invio in Istituti dotati di CDT, senza valutare prima l'effettiva sostenibilità, da parte dell'Istituto ricevente, della presa in carico del nuovo paziente.

I trasferimenti per motivi di salute vanno limitati esclusivamente a gravi patologie, nonché alla possibilità concreta del loro trattamento e della effettiva presa in ca-

rico nel breve periodo del paziente presso l'istituto in cui il detenuto viene trasferito o in ospedale operante nel distretto. Va simmetricamente previsto il trasferimento di un detenuto con particolari patologie che non possano essere curate nelle strutture ospedaliere del distretto in cui opera l'Istituto a un Istituto operante in un distretto dove le strutture ospedaliere esterne possano fornire le adeguate cure. Il magistrato competente per territorio vigilerà sull'effettiva presa in carico e cura del detenuto trasferito.

In attesa di necessarie modifiche normative in materia di reclami dei detenuti alla Magistratura di sorveglianza per la tutela dei relativi diritti, l'Amministrazione penitenziaria dovrà tempestivamente e specificamente rispondere alle domande istruttorie della Magistratura di sorveglianza contenenti le richieste di chiarimento sul trasferimento, esplicitando ogni aspetto problematico, in particolare il rischio della permanenza in carcere in relazione alla patologia o all'ingestibilità dell'eventuale trattamento terapeutico. Specificherà altresì se il trasferimento non risolve o migliora le esigenze di cura, procedendo, comunque, alla verifica circa l'effettiva e concreta possibilità di presa in carico e cura del paziente detenuto nell'Istituto in cui lo stesso viene trasferito, ovvero presso un Istituto penitenziario del territorio nazionale, in relazione ai procedimenti pendenti per reclamo o per sospensione o differimento dell'esecuzione della pena.

Il trasferimento per motivi di studio e familiari realizza il principio di territorialità della pena e viene richiesto, di regola, dal detenuto o dal suo avvocato. Le direzioni sono tenute ad assecondare tali richieste, nonché a fornire una risposta alle istanze di trasferimento inoltrate dai detenuti in un ragionevole termine definito ben inferiore a quanto avviene attualmente. Nonostante il DM 7 novembre 1997 n. 488, emesso in attuazione degli artt. 2 e 4 della legge n. 241 del 1990, preveda per i trasferimenti a domanda dei detenuti un termine massimo di 180 giorni, la Commissione ritiene che le attuali condizioni di detenzione debbano rendere più spedita tale procedura – spesso fonte di disagio e di turbamento della vita detentiva – e indica il termine prescrittivo massimo di 60 giorni. Ovviamente è ribadita la necessità di rispondere nel merito a ciascuna richiesta e di riscontrare le richieste della Magistratura di sorveglianza, investita dei conseguenti reclami, in tempi rapidi e in modo esaustivo. L'Ufficio preposto a dare riscontro alle richieste dei detenuti e dei loro legali, inoltrerà tale riscontro anche al Garante dei diritti dei detenuti – laddove tale figura sia stata istituita – nei casi in cui il Garante stesso abbia mostrato di essere stato informato del caso.

Circa la traduzione dei detenuti durante i trasferimenti, si ricorda che, ai sensi di quanto disposto dall'art. 42 bis OP, l'uso delle manette ai polsi o di qualunque altro strumento di coercizione fisica nelle traduzioni individuali è vietato, tranne

nei casi di pericolosità del soggetto, di pericolo di fuga o di circostanze ambientali che rendano difficile la traduzione. È evidente che la responsabilità sull'uso delle manette è in capo al Direttore dell'Istituto (di concerto con il Commissario) e non, come risulta avvenuto in molti casi, del Capo della scorta. Si ricorda inoltre che la Circolare DAP del 14 marzo 2013 n. 3643/6093 (Nuovo Modello operativo delle traduzioni e dei piantonamenti) indica che l'ordine di esecuzione della traduzione deve contenere anche il Modello 25, sottoscritto dal Direttore dell'Istituto, con le indicazioni di sicurezza attiva e passiva del traducendo, l'annotazione circa la personalità, la pericolosità o il regime di particolare sorveglianza del detenuto o dell'internato e le eventuali disposizioni specifiche al riguardo. L'uso, eventuale ed eccezionale, delle manette deve essere disposto dal Direttore o dalla Autorità Giudiziaria come previsto dall'art. 42 bis comma 5, OP e motivato compiutamente in riferimento alle situazioni elencate dalla norma; in assenza di provvedimento scritto la regola, nelle traduzioni individuali, è l'accompagnamento senza manette. I detenuti che fruiscono di permesso premio non vanno tradotti in quanto escono dall'istituto liberi nella persona ed i lavoranti ex art 21 OP solo eccezionalmente saranno accompagnati con scorta per motivi di sicurezza. Appare opportuno prevedere, altresì, laddove non ostino ragioni di sicurezza, la possibilità che i detenuti, tanto più se già fruiscono di benefici, possano recarsi in Tribunale o in luoghi esterni di cura senza l'accompagnamento, con relativo risparmio di uomini e mezzi.

Gli uffici matricola e l'area pedagogica corredano sempre la partenza del detenuto al momento della partenza di tutta la documentazione prevista dalla normativa (non solo la cartella sanitaria, anche quella personale, e il peculio, ex art. 42 comma 3 OP). Soprattutto nei trasferimenti dei condannati, l'arrivo a destinazione del detenuto accompagnato da tutta la documentazione riduce i tempi per l'apertura dell'osservazione nell'istituto di destinazione e ne favorisce la concessione di benefici esterni già fruiti o di prossima fruizione. Il carico di denaro sul conto corrente, contestualmente all'arrivo del detenuto, rende più semplice la sua sistemazione nel nuovo istituto.

La direzione dell'istituto di destinazione ha l'obbligo di avvisare i familiari dell'avvenuto trasferimento, salvo quanto previsto dall'art. 62 RE, circa l'acquisizione del consenso del detenuto.

Le dettagliate indicazioni che la Commissione ha ritenuto di stabilire relativamente al difficile tema dei trasferimenti e degli sfollamenti andranno attuate compiutamente in tutte le situazioni: la loro progressiva attuazione ha portato a inserire il tema tra gli obiettivi di medio periodo, in modo da ottenere la completa aderenza con quanto indicato entro la fine di gennaio 2014.

Nel complessivo panorama di ridefinizione di una detenzione di media sicurezza aperta, va avviata una riflessione sulle *declassificazioni* e va potenziato il dialogo tra il detenuto (o chi lo rappresenta legalmente) e l'Amministrazione, prevedendo un breve tempo massimo di risposta alle istanze dei detenuti o dei loro difensori da parte dei Provveditorati o dell'Amministrazione centrale. Questo punto va compreso in un quadro d'interlocuzione cooperativa che si dovrà stabilire tra Amministrazione, Procure e Magistratura di sorveglianza (si veda anche il paragrafo 4 di queste Note). La Commissione è stata comunque informata che il DAP ha inviato ai Provveditorati una circolare che invita a rivedere le attuali classificazioni.

### **6.3. Altre necessità sulle strutture che si realizzano**

Relativamente alle strutture considerate nel precedente paragrafo 5, occorrerà riesaminare – nel corso del processo di attuazione dei punti precedenti – gli interventi avviati e proporre eventuali modifiche progettuali da bilanciare con gli eventuali costi conseguenti e alla possibile dilazione dei tempi. Il disegno dei padiglioni in corso di realizzazione deve essere rivisto alla luce dei due criteri (aderenza al Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario e aderenza al modello detentivo che si vuole attuare) citati precedentemente: al Commissario straordinario è richiesto di formulare un piano dettagliato che indichi i costi relativi ai cambiamenti che si intendono proporre e alle eventuali sospensioni, tenendo presente che tali interventi non potranno andare a detrimento delle risorse previste per la manutenzione straordinaria da prevedere per adeguare gli Istituti esistenti secondo i criteri indicati; dovranno invece essere a carico delle risorse previste per il complessivo piano denominato "Piano carceri".

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

Per gli Istituti circondariali ove non sia strutturalmente possibile il ritorno completo a condizioni ritenute adeguate va previsto un limite massimo di permanenza (si propone il termine massimo di un anno).

## **7. Ridefinizione conseguente del regime in tutti gli Istituti e interventi di medio-lungo periodo**

### *Interventi di stabilizzazione del modello detentivo aperto e delle sue articolazioni*

Gli interventi considerati in questo paragrafo rappresentano le linee di lavoro da sviluppare una volta concretamente avviato il processo di attuazione di tutti i punti elencati nei paragrafi precedenti. Nella maggioranza dei casi si tratta di punti sui quali è necessario avviare una seconda fase di discussione, nelle modalità che il Ministro riterrà opportune. In alcuni casi, la discussione di questi mesi di lavoro ha già individuato le linee lungo le quali sviluppare tale ulteriore approfondimento.

Dovrà essere ridefinito il quadro complessivo di *governance del lavoro dei detenuti*, attraverso la previsione di un Organismo in grado di gestire le azioni per il potenziamento del lavoro penitenziario in tutte le sue possibili forme. La gestione complessiva del sistema lavoro richiede infatti un ripensamento attraverso una cabina di regia che agisca recuperando opportunità e che attui le varie forme lavorative che le attuali norme offrono. Ovviamente è preliminare a tale previsione la chiara ridefinizione del lavoro dei detenuti, da non configurarsi come mera attività senza contenuti professionalizzanti o spendibili nel mercato del lavoro esterno, bensì avente caratteristiche d'impresa e di spendibilità dell'esperienza (con relativo riconoscimento) dopo il periodo detentivo.

Tale nuovo modello gestionale si salda al necessario ripensamento di ruolo, gestione e funzionalità della *Cassa delle ammende*. Relativamente a quest'ultima, la Commissione ha avviato uno studio sull'attuale funzionamento, anche attraverso l'esame dei bilanci degli ultimi anni e la determinazione di quanto erogato in rapporto a ciascun detenuto impiegato nei progetti di recente approvazione. La Cassa, istituita con legge 9 maggio 1932 n. 547 e riformata con legge 27 febbraio 2009 n. 14, è un Ente con personalità giuridica che ha come finalità quella di finanziarie programmi di reinserimento in favore dei detenuti, degli internati, nonché programmi di assistenza ai medesimi e alle loro famiglie. Modifiche recenti (articolo 44-bis della legge 14/2009) hanno inserito anche i progetti di edilizia penitenziaria finalizzati al miglioramento delle condizioni carcerarie. La Commissione auspica innanzitutto che sia possibile incrementare le entrate attraverso una migliore capacità di recuperare sia i proventi delle sanzioni pecuniarie, sia quelle dovute al rigetto dei ricorsi in Cassazione, che costituiscono la fonte delle risorse della Cassa.

Sul piano gestionale, le prime indicazioni della Commissione vanno nella direzione di:

- proporre un modello di gestione della Cassa delle Ammende in cui Comitato di valutazione dei progetti, Consiglio di Amministrazione e Dirigenze del DAP siano chiaramente separati, contrariamente a quanto avviene attualmente, seppure interagenti e dialoganti; ciò potrebbe in particolare avvenire attraverso una ridefinizione della Cassa delle Ammende come agenzia autonoma, controllata dall'Amministrazione, ma da essa esterna;
- riportare le finalità della Cassa delle Ammende a quanto previsto prima delle modifiche apportate all'articolo 4 della legge 547/1932 dall'articolo 44-bis della legge 14/2009, relativamente alle opere di costruzione, ristrutturazione e adeguamento degli istituti (inserite seppure in via straordinaria), approvando anche progetti di manutenzione degli istituti solo nella misura in cui essi impieghino detenuti in modo tale da dare a essi una concreta e certificabile formazione;
- richiedere che i progetti rispondano a un'analisi delle necessità e delle opportunità territoriali, in vista di una maggiore regionalizzazione degli interventi, con una programmazione più strutturata e una più approfondita analisi di fattibilità rispetto alla finalità formativa o lavorativa dei detenuti coinvolti, in modo da assicurare un possibile inserimento lavorativo al termine della detenzione; andrebbero quindi approvati soltanto interventi di avvio di un'attività lavorativa e non di mera sovvenzione di forme di attività che non troveranno uno sviluppo effettivo nel mercato, evitando così la reiterazione negli anni degli stessi progetti poco efficaci;
- introdurre meccanismi di effettiva valutazione ex post dei progetti attuati, come base informativa per l'esame di nuovi progetti;
- dare chiara trasparenza e pubblicità a bilanci, giacenze, impiego delle risorse.

Va riesaminato complessivo quadro degli ICAM, rispetto alle effettive necessità e subordinata la loro progettazione alla stesura di linee guida architettoniche esecutive. Attualmente (25 novembre 2013) due ICAM sono operativi, uno a Milano e l'altro a Venezia: il primo in una struttura del tutto esterna all'Istituto di detenzione (con 8 detenute con bambini), il secondo in edificio autonomo ma attiguo alla Casa di reclusione femminile (con 5 detenute con bambini). Sono presenti complessivamente 44 detenute con al seguito bambini, per un totale di 45 bambini: i bambini sono presenti complessivamente in 10 regioni. I Provveditorati stanno studiando soluzioni nelle seguenti regioni: Piemonte (in corso di aggiudicazione definitiva della gara), Toscana (in corso di realizzazione e riguarnerà

anche le detenute della Liguria); Lazio (esiste una proposta di trasformazione a tale scopo dell'asilo-nido dell'Istituto femminile di Rebibbia); Campania (in corso uno studio di fattibilità per la destinazione a tale funzione dell'Istituto di Lauro; la struttura che si vuole realizzare riguarderà anche le detenute di Abruzzo e Molise); Sardegna (in corso lavori di ristrutturazione di una struttura esistente, potrà funzionare nel gennaio 2014). In Emilia-Romagna il Provveditore ha proposto di utilizzare l'ICAM di Venezia, data la scarsa presenza di donne detenute nella regione. Per le regioni Marche, Calabria (che dovrebbe ospitare anche gli sporadici casi che si presentano, seppur raramente in Puglia e Basilicata) e Sicilia i contatti e i programmi sono ancora in fase molto preliminare. Proprio per le strutture da programmare è necessario individuare accuratamente gli spazi, far esaminare adeguatamente i progetti anche alla Commissione e avviare una consultazione con le Associazioni che da tempo si occupano positivamente del mantenimento dei legami affettivi fra genitori detenuti e figli. Un aggiornamento del complessivo piano va previsto per fine gennaio 2014.

Vanno effettivamente attuate sia *sezioni di "prima accoglienza"* sia *sezioni per "dimittendi"* in tutte le Case di reclusione entro la scadenza prevista per gli adempimenti relativi all'esecuzione della sentenza Torreggiani c. Italia (maggio 2014). Occorre *recuperare gli spazi attualmente occupati come case di semilibertà* che, nei casi in cui siano all'interno del perimetro detentivo, vanno riutilizzati per la detenzione.

Occorre *recuperare gli spazi degli ex OPG*, che al 31 marzo 2014 dovranno essere dismessi all'interno del patrimonio dell'Amministrazione, soggetti a un radicale piano di ridefinizione e recupero e utilizzati in tempi brevi come Istituti di detenzione (che non riguarda ovviamente i pazienti che vi erano ospitati).

Va definito un *circuito diverso per l'attuale custodia attenuata* che si realizzi con un diverso rapporto con il territorio. Tale tema, insieme a quello della sistemazione di semiliberi in strutture esistenti e non utilizzate, della collocazione degli ICAM, della previsione delle cosiddette "case protette", delle strutture da utilizzare per il superamento degli OPG deve portare all'apertura di un coordinamento, nonché a una sorta di cabina di regia che ne segua lo sviluppo, con gli Enti locali, con la piena cooperazione della Conferenza Stato-Regioni.

A tal fine, occorre avviare – così come si è avviato, per esempio, in Toscana – un tavolo di lavoro con le Regioni e, attraverso queste coinvolgere i Comuni, per individuare la disponibilità di immobili dismessi al fine di attrezzarli come case della semilibertà per le quali prevedere un sistema di controllo "largo". In questa linea va sviluppato e ampliato il rapporto già stabilito con l'ANCI al fine di elaborare dei Protocolli, con chiare linee operative, che consentano di attrezzare strut-

ture ove i detenuti in lavoro esterno o semiliberi abbiano un luogo di appoggio diurno nonché la possibilità, qualora concessa, di dormire all'esterno dell'Istituto. Va studiata l'ipotesi di prevedere tali strutture più leggere anche nei casi di sistemazione di coloro che accedono al lavoro esterno dopo un certo periodo di sperimentazione della loro corrispondenza a quanto tale istituto prescrive.

Va presentato un piano concreto e di rapida attuazione per la copertura dei posti di direzione degli Istituti, di direzione degli Uffici di esecuzione penale esterna e dei posti di provveditore attualmente vacanti. In questo quadro va studiato con l'Ufficio legislativo la modalità più rapida per adempiere a tale necessità la cui non attuazione rischia di incidere sul modello stesso di detenzione.

Va aperta la discussione per l'instaurazione di un *probation office* che riconfiguri la doppia opzione detenzione-esecuzione esterna come funzioni di pari grado, rivolte in parte a soggetti diversi, in parte a soggetti che, dopo un percorso all'interno della prima accedano alla seconda, in parte ancora all'accompagnamento delle persone nel primo periodo di reinserimento sociale.

Roma, 25 novembre 2013

### *Comitato Nazionale di Bioetica*

#### *Introduzione*

Il Parere affronta, in continuità e ad integrazione del precedente parere “Il suicidio in carcere. Orientamenti bioetici” (25 giugno 2010), il tema del diritto alla salute per detenuti e detenute. Il tema acquista un rilievo etico particolare, per molteplici ragioni: in primo luogo, perché la popolazione detenuta rappresenta un gruppo ad alta vulnerabilità, il cui livello di salute, ancor prima dell’entrata in carcere, è mediamente inferiore a quello della popolazione generale. Inoltre, il principio della pari opportunità (fra detenuti e liberi) all’accesso al bene salute da un lato incontra ostacoli nelle esigenze di sicurezza, dall’altro entra in contraddizione con una pratica di detenzione che produce sofferenza e malattia. Ne consegue per tutte le autorità competenti, ad iniziare da quelle sanitarie, un dovere di sorveglianza e verifica dell’effettivo rispetto del diritto alla salute dei detenuti. In linea con gli organismi internazionali e col dettato della riforma sanitaria in carcere del 2008, il diritto alla salute, anche e soprattutto in carcere, non si esaurisce nell’offerta di prestazioni sanitarie adeguate: particolare attenzione deve essere prestata alle componenti ambientali, assicurando alle persone ristrette condizioni di vita e regimi carcerari accettabili, che permettano una vita dignitosa e pienamente umana. Perciò, problemi quali il sovraffollamento, l’inadeguatezza delle condizioni igieniche, la carenza di attività e di opportunità di lavoro e di studio, la permanenza per la gran parte della giornata in cella, la difficoltà a mantenere relazioni affettive e contatti col mondo esterno, sono da considerarsi ostacoli determinanti nell’esercizio del diritto alla salute.

Il Parere intende mettere in luce le carenze del sistema carcerario in relazione alla salute dei carcerati e individuare alcune aree chiave di intervento. Nelle raccomandazioni, il CNB, prendendo spunto dalla condanna dell’Italia a causa del sovraffollamento carcerario da parte della Corte Europea di Strasburgo del gennaio 2013, ribadisce il valore della prevenzione, affinché sia assicurato ai detenuti e alle detenute un ambiente rispettoso dei diritti e dei principi di umanità. Infine, invita a sorvegliare affinché un settore come il carcere, che abbisogna di molti sforzi per raggiungere standard accettabili di vivibilità, non abbia al contrario a

soffrire per la contrazione delle risorse.

Il Parere è stato elaborato dalla Prof.ssa Grazia Zuffa, coordinatrice del gruppo di lavoro. Numerose audizioni hanno consentito di mettere in luce gli aspetti che richiedevano attenzione da parte del CNB. Un ringraziamento particolare da parte del Comitato agli auditi per il loro contributo: Dott.ssa Laura Baccaro (Ristretti Orizzonti – Padova); Dott.ssa Teresa Di Fiandra (Dirigente Psicologia Ministero della Salute, Direzione generale Prevenzione); Dott.ssa Ronco (Associazione Antigone); Dott. Antonio Cappelli (medico volontario a Rebibbia per l'Associazione Antigone); Dott.ssa Paola Montesanti (Dirigente del Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria); Dott. Fabio Voller (Dirigente del Settore Sociale Osservatorio di Epidemiologia, Agenzia Regionale di Sanità Toscana); Dott. Alberto Barbieri (Coordinatore generale dell'organizzazione Medici per i Diritti Umani); Dott.ssa Adriana Tocco (Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale); Avv. Riccardo Arena (Direttore radio carcere); On.le Rita Bernardini.

Al gruppo di lavoro hanno partecipato i Proff.: Canestrari, Caporale, Gensabella, Palazzani, Toraldo di Francia, Guidoni. In particolare hanno contribuito alla stesura di parti del testo e alla discussione Amato, Canestrari, d'Avack, Toraldo di Francia.

Il testo è stato approvato all'unanimità del presenti: Proff. Amato, Battaglia, Canestrari, D'Agostino, d'Avack, Da Re, Dallapiccola, Flamigni, Forleo, Garattini, Guidoni, Isidori, Morresi, Neri, Palazzani, Piazza, Possenti, Scaraffia, Toraldo di Francia, Umani Ronchi, Zuffa. Ha successivamente espresso la sua adesione la Prof. Marianna Gensabella.

Il Presidente  
Prof. Francesco Paolo Casavola

### *Premessa*

Il Comitato Nazionale di Bioetica si è già espresso in passato in merito ai gravi problemi di chi vive costretto “dentro le mura”: dalla dichiarazione del gennaio 2003 di denuncia delle drammatiche condizioni di sovraffollamento delle carceri italiane, al più recente parere “*Il suicidio in carcere. Orientamenti bioetici*”, del 25 giugno 2010. In quel documento, si sottolinea che il fenomeno non può leggersi unicamente in chiave individuale, come spia di disagio psicologico o di disturbo/patologia psichiatrica del detenuto; bensì anche come sintomo di mancata o carente responsabilizzazione collettiva verso i diritti fondamentali dei detenuti, in particolare del diritto alla salute. Né nelle sue precedenti prese di posizione il CNB ha evitato di alludere allo scottante problema della pressoché insanabile incompatibilità del sistema carcerario col diritto alla salute che, inteso nel suo senso ampio, ha una specifica rilevanza bioetica: incompatibilità che si rivela di giorno in giorno – almeno in Italia – assolutamente evidente, almeno per chi non voglia chiudere gli occhi di fronte alla realtà.

E’ comunque opportuno ricordare molto schematicamente, già in questa premessa, alcuni elementi-principi che costituiscono la cornice teorica e concettuale entro la quale il CNB ha affrontato, in diversi documenti dedicati a temi e condizioni specifiche, i problemi connessi alla tutela della salute umana<sup>1</sup>. Un primo elemento è costituito dal riconoscimento che il problema della salute si inquadra necessariamente nella più ampia cornice della discussione sui diritti umani fondamentali, come risulta dall’art. 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo, diritti il cui effettivo godimento è fattore primario per un’efficace protezione del bene salute<sup>2</sup>. Da qui anche la sottolineatura di come lo stato di salute individuale sia determinato dalla possibilità di usufruire di una molteplicità di risorse, dirette e indirette (quali ad es. le situazioni abitative, la salubrità dell’ambiente, lo stile di vita, il grado di istruzione, le condizioni di lavoro ecc.), corrispondenti a diversi livelli di possibili interventi sui fattori suscettibili di modificazione e correzione per attenuare le diseguaglianze esistenti.

Un secondo elemento riguarda, più specificamente, proprio il tema di quelle diseguaglianze in salute che sono da considerare inique in quanto prevedibili, prevenibili e correggibili, e pertanto ‘moralmente ingiuste’. Sotto questo profilo il CNB ha a più riprese ribadito il principio secondo il quale lo sforzo delle istituzioni preposte a garantire pari opportunità di raggiungimento del massimo potenziale di salute consentito a ciascuno – che necessariamente sarà diverso da individuo a individuo – dovrebbe esser teso a favorire, nella distribuzione di risorse scarse come quelle proprie del settore sanitario, i gruppi e gli individui più svantaggiati; in altri termini sarebbe lo stesso concetto di equità (distributiva), o

se si vuole di uguaglianza sostanziale (espresso nel 2° c. art. 3 della nostra Costituzione), a richiedere non solo trattamenti diseguali per compensare svantaggi situazionali<sup>3</sup>; ma anche un'attenta vigilanza affinché forme di 'razionamento occulto' non costituiscano delle barriere di fatto all'accesso alle prestazioni sanitarie per le fasce più deboli della popolazione.

Tornando alla situazione carceraria, la sproporzione fra le dimensioni dei gesti di autolesionismo e di auto-soppressione della vita dentro e fuori "le mura" ha portato il Comitato a considerare le dure, spesso inumane, condizioni di vita nelle carceri italiane, quale fattore ambientale che influisce negativamente sulla salute fisica e psichica del detenuto e aggrava il disagio insito nella perdita della libertà. Da qui il proposito di affrontare i vari aspetti della salute in carcere, nella convinzione che il diritto alla salute rappresenti per i detenuti il primo dei diritti, che condiziona il soddisfacimento di altri; e all'inverso, che il godimento dei più elementari diritti umani condizioni lo stato di salute. Per comprendere appieno questa affermazione, occorre precisare il significato comprensivo del diritto alla salute: intesa non solo come diritto del detenuto a essere curato e per quanto possibile a non ammalarsi, ma anche come diritto a condurre una vita dignitosa e pienamente umana, in cui sia possibile la realizzazione di sé attraverso una qualche progettualità esistenziale. Affermare il diritto alla salute in tale accezione globale è fondamentale per chi è costretto a vivere in carcere un tempo troppo spesso privo di scopo e di significato. Proprio per questo, il raggiungimento di questo diritto incontra ostacoli gravi nella concreta realtà del carcere: tanto più perché i non liberi hanno difficoltà, per la loro stessa condizione, a far sentire la propria voce.

La prigione è un luogo di contraddizioni<sup>4</sup>: contraddizione fra il principio della parità dei diritti dentro e fuori le mura (eccetto la libertà di movimento), e le esigenze di sicurezza che tendono a limitarli; fra le norme secondo cui le istituzioni devono garantire "la salubrità degli ambienti di vita" e "gli standard igienico sanitari previsti dalla normativa vigente"<sup>5</sup>, e le reali condizioni di vita nelle celle sovraffollate; fra il significato della pena, basato sulla responsabilità individuale, e la concentrazione in carcere di un numero crescente di persone che appartengono agli strati più deprivati della popolazione; fra il deficit di salute di chi entra negli istituti penitenziari e un carcere che produce sofferenza e malattia.

Sono queste alcune delle ragioni che chiamano alla responsabilità etica nei confronti dei detenuti, in quanto gruppo ad alta vulnerabilità bio-psico-sociale.

Ci sono anche altre ragioni per esercitare una costante attenzione pubblica sulla salute dei detenuti. L'effettivo esercizio dei diritti dei ristretti entra in contraddizione, come si è detto, con la condizione stessa di privazione della libertà, di cui

un aspetto centrale è costituito dalla “sottrazione alla vista” dei corpi dei detenuti e degli ambienti in cui vivono. Seppure negli ultimi decenni sia stato introdotto come obiettivo democratico un carcere (più) “trasparente” e collegato al territorio, le prigioni moderne conservano ancora in larga parte il carattere storico di “segrete”.

Ciò implica un dovere costante di conoscenza e sorveglianza sul rispetto dei diritti dei detenuti, nonché di denuncia delle violazioni e inadempienze.

A tal proposito, segnaliamo con sgomento l’aggravamento delle condizioni di vita carcerarie, nei dieci anni che ci separano dalla prima dichiarazione del CNB del 2003, alla sentenza della Corte Europea dei diritti dell’uomo dell’8 gennaio 2013<sup>6</sup>, che ha giudicato la vita nelle celle italiane sovraffollate come “trattamento inumano e degradante”.

### **1. Salute in carcere e diritti umani: i principi ispiratori**

Non si intende in questa sede entrare nel merito del dibattito sulla funzione della pena. Si parte dalla presa d’atto che il carcere in sé possa risultare un’istituzione patogena, un induttore di turbe psico-fisiche che determinano nel recluso, sotto forma di sofferenza legale, un surplus di afflizione e quindi di condanna. Gli studi di Daniel Gonin, nella seconda metà degli anni Ottanta del secolo scorso, hanno descritto in modo scientifico ed articolato le sofferenze nella detenzione ed i mali che colpiscono il corpo recluso nel corso della segregazione<sup>7</sup>. La sofferenza legale, se non altro, con ampia strumentalizzazione del reo, è sempre la causa principale della destrutturazione e della debilitazione del recluso e determina una sfera di patologie, di “malattie dell’ombra”, ritenute caratteristiche essenziali del “carcere immateriale”. La fortunata espressione di Nils Christie riassume icasticamente l’essenza di un dolore inclassificabile e di una sofferenza fine a se stessa, del tutto estranea all’elaborazione valoriale del castigo, inteso come evoluzione e trasformazione del detenuto<sup>8</sup>. Gli standard più elevati richiesti nell’ambito della protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nelle società moderne comportano, corrispondentemente e inevitabilmente, una maggior fermezza nel valutare le violazioni dei valori essenziali nelle società democratiche, anche nei confronti dei detenuti.

E’ opportuno ricordare come l’art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti Umani (CEDU) – in linea di continuità con la previsione di cui all’art. 27, III co., della Costituzione – accordi al detenuto una protezione assoluta e inderogabile, vietando la sottoposizione a pene che rivestano carattere disumano e degradante. Le più recenti applicazioni dell’art. 3 CEDU possono essere considerate il cardine normativo per la tutela psico-fisica del detenuto<sup>9</sup>.

I giudici di Strasburgo, pur rilevando una soglia minima di sofferenza, intrinsecamente connaturata a qualsiasi forma di privazione della libertà personale, hanno individuato un'ampia casistica di situazioni di carattere oggettivo (quali il sovraffollamento, l'inadeguatezza delle condizioni igieniche, la mancanza di areazione) e soggettivo (riferite all'incompatibilità della detenzione con le condizioni di salute del recluso) che integrano una violazione dell'art. 3 CEDU.

L'ipotesi statisticamente più frequente è senz'altro rappresentata dal sovraffollamento carcerario, oggetto di una recente e fondamentale condanna nella citata sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Torreggiani e altri c. Italia). Secondo l'ormai costante giurisprudenza, la Corte considera automaticamente integrato un trattamento inumano e degradante allorché ciascun detenuto disponga di uno spazio personale pari o inferiore a tre metri quadri (a fronte degli almeno quattro raccomandati dal Comitato per la Prevenzione della Tortura del Consiglio d'Europa).

Ciò che conta, ai fini del presente documento, è il fatto che la Corte abbia posto chiaramente in luce l'esistenza dei problemi strutturali che sono all'origine delle violazioni lamentate dai ricorsi seriali. Inoltre, pur sottolineando come il suo compito non possa essere quello di indicare le specifiche misure da adottare in questo contesto, la Corte non si esime dal fornire qualche importante indicazione in questo senso, richiamando anzitutto le raccomandazioni, Rec. (99) 22 e Rec. (2006) 13 del Comitato dei Ministri che invitano gli Stati, ed in particolare pubblici ministeri e giudici, a ricorrere il più ampiamente possibile alle misure alternative alla detenzione e a riorientare la loro politica penale verso un minor ricorso alla detenzione allo scopo, tra l'altro, di ridurre la crescita della popolazione carceraria (§ 95).

In secondo luogo, la Corte evidenzia come lo Stato italiano debba dotarsi – al più tardi, come più volte sottolineato, entro un anno dal passaggio in giudicato della sentenza – di un sistema di ricorsi interni idonei tanto a garantire un rimedio preventivo contro le violazioni dell'art. 3 CEDU a carico dei detenuti (e dunque idonei a far cessare le violazioni in atto), quanto un rimedio compensatorio nei casi di avvenuta violazione (§ 96).

In conclusione, è evidente l'esigenza di un complessivo ripensamento del "governo dell'eccedenza", in un approccio pluralistico e polidimensionale, che consenta di consolidare diverse prospettive. Nella misura in cui la pena detentiva sia ritenuta inevitabile, essa dovrebbe essere considerata un'entità espressiva che non può imporre la difesa della libertà attraverso la sua negazione.

## 2. La popolazione carceraria: lo stato di salute

Nei penitenziari si concentrano le persone appartenenti ai gruppi più marginalizzati della società, con bassi livelli di istruzione, con standard inferiori di salute e con patologie croniche non curate. Questa affermazione è contenuta nella “Dichiarazione di Mosca sulla salute in carcere quale settore della salute pubblica”, emanata nel 2003 dall’Ufficio Regionale per l’Europa della OMS<sup>10</sup>.

Fra i soggetti sovra rappresentati nel carcere rispetto alla popolazione generale, sono citati anche i consumatori di droghe, i soggetti particolarmente vulnerabili e coloro che praticano comportamenti a rischio come l’uso di droghe per via iniettiva e il sesso a pagamento. In realtà, gli studi epidemiologici sulla popolazione carceraria sono limitati, a riprova che il carcere è tuttora considerato come un mondo a parte: l’integrazione della salute in carcere nell’alveo della salute pubblica è da considerarsi un auspicio, più che una realtà. Basti pensare alle indagini nazionali sullo stato di salute della popolazione generale che non includono quasi mai le persone detenute: ciò vale ad esempio per il *National Health Interview Survey* (Stati Uniti) e per le indagini Istat sulla popolazione italiana.

Questa dimenticanza (o discriminazione) è tanto più deprecabile se si considerano gli alti numeri delle persone rinchiusi in carcere, in costante ascesa: nel 2012, si registravano nel mondo più di 10,1 milioni di detenuti, e la cifra sale a 10,75 milioni se si considerano i cosiddetti “centri di detenzione” ove sono rinchiusi persone che pure non sono sottoposte a procedimento penale. Sono gli Stati Uniti a detenere il primato del più alto tasso di carcerazione nel mondo (743 per 100.000 abitanti), seguiti dal Rwanda (595), dalla Russia (568)<sup>11</sup>.

Nonostante la carenza di rilevazioni sistematiche, la OMS ci informa che i principali disturbi in carcere sono di natura psichica, infettiva e gastroenterica. Alcuni comportamenti poco salutari, come il consumo di tabacco e l’abuso di alcol, associati alla malnutrizione e alla mancanza di attività fisica, possono aggravare gravi patologie croniche come il diabete e l’ipertensione, che hanno prevalenza più elevata rispetto alla popolazione non istituzionalizzata. Una larga parte di malattie non trasmissibili, come diabete e malattie cardiache, potrebbero essere ridotte agendo sui principali fattori di rischio. Da qui le indicazioni OMS: 1) aumentare l’attività fisica; 2) informazione ed educazione sugli stili di vita più corretti; 3) corsi speciali per soggetti più vulnerabili, gli anziani, i soggetti sovrappeso; 4) corsi speciali di ginnastica per gruppi vulnerabili<sup>12</sup>.

Quanto alle malattie trasmissibili, la popolazione detenuta è esposta al contagio di malattie infettive legate a uso iniettivo di droghe e a pratiche sessuali a rischio. Un allarme particolare è lanciato dalla OMS per la HCV (Epatite C). Infine, i detenuti sono sottoposti a elevati livelli di stress, ansia, privazione di sonno che in-

fluiscono sulla salute fisica e psichica. In Italia, col decreto di passaggio della sanità penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale (vedi oltre, par. 4), la acquisizione e l'organizzazione delle conoscenze epidemiologiche sono state individuate come priorità: le Regioni dovrebbero attivare in tutti gli istituti di pena una rilevazione sistematica dei dati "sulla prevalenza e l'incidenza degli stati patologici, descrivendo altresì condizioni e fattori di rischio che ne favoriscono l'insorgenza o ne ostacolano la cura"<sup>13</sup>.

In realtà, sono poche le Regioni che hanno avviato tale rilevazione sistematica, tanto meno in ogni istituto di pena<sup>14</sup>.

Un recente studio condotto su dati nazionali conferma la differente distribuzione delle problematiche di salute fra detenuti e popolazione generale: è a rischio il 13% della popolazione carceraria contro il 7% della popolazione generale. La proporzione è particolarmente evidente per alcuni disturbi: la dipendenza da droghe raggiunge il 21,5% fra i detenuti contro il 2,1% della popolazione generale; il 15,3% dei detenuti ha problemi dentali (contro il 4,5 fra la p.g.); il 13,5% presenta malattie osteoarticolari e post traumatiche (contro l'11,9 fra la p.g.); il 2,08% soffre di infezione da HIV (contro lo 0,2 della p.g.)<sup>15</sup>.

Nell'insieme, il carcere si conferma come ambiente a rischio: per i disturbi mentali e in particolare per i disturbi nevrotici e di adattamento, che sono presenti in misura dieci volte maggiore fra i detenuti, a conferma dello stress da vita carceraria; per le malattie infettive, la cui possibilità di trasmissione è aggravata dalla promiscuità; per le patologie cardiovascolari e per il diabete, legate alla sedentarietà e alle cattive abitudini alimentari.

### **3. Un approccio globale alla salute in carcere: indicazioni internazionali**

Come già ricordato, l'uguaglianza nel diritto alla salute fra detenuti e liberi non significa solo uguaglianza nell'offerta di servizi sanitari: una buona rete di servizi sanitari è semmai uno strumento, necessario ma non sufficiente, per raggiungere l'uguaglianza dei livelli di salute. Si tratta dunque di offrire ai detenuti pari opportunità nell'accesso al bene salute tenendo conto delle differenze (in questo caso, deficit) di partenza nei livelli di salute, nonché delle particolari condizioni di vita in regime di privazione della libertà, che di per sé rappresentano un ostacolo al conseguimento degli obiettivi di salute. Va ricordato che la mancanza di libertà è un grave *vulnus* al patrimonio-salute, nelle componenti sociali e psicologiche. Il portato più invasivo dell'istituzionalizzazione è la perdita della dimensione privata dell'individuo e della sua capacità di controllo sull'ambiente di vita quotidiana, che si traduce in perdita di identità e percezione di insicurezza.

Per tale ragione, la condizione carceraria richiede con ancora maggiore urgenza un approccio globale alla salute in carcere, a partire da una accurata ricognizione dei bisogni di salute (e non solo dei bisogni di servizi sanitari) della popolazione carceraria, col coinvolgimento dei detenuti stessi e delle associazioni di volontariato che operano nel carcere. In questa ricognizione, sono centrali le variabili ambientali della salute, ponendo attenzione agli aspetti del regime carcerario e della quotidianità dentro il carcere.

Non a caso, la OMS sottolinea come condizioni di rischio comuni nelle prigioni il bullismo, il mobbing, la forzata inattività. Si raccomanda perciò di perseguire l'obiettivo di un carcere "sicuro", sia sotto l'aspetto igienico sanitario che della sicurezza intesa come protezione dalla violenza e dal sopruso. Il rispetto dei diritti umani, insieme a condizioni accettabili di vita carceraria, costituiscono le fondamenta della promozione della salute poiché abbracciano tutti gli aspetti della vita del detenuto.

La scelta dell'approccio globale alla salute permette di inquadrare sotto diversa luce e di rafforzare aspetti, quali il trattamento e la riabilitazione del detenuto: questi diventano elementi essenziali del diritto alla salute, che si presenta dunque come il diritto basilare, su cui poggiano tutti gli altri. Allo stesso modo, acquistano rilievo i bisogni relazionali dei detenuti, tanto che i contatti col mondo esterno e il mantenimento dei rapporti familiari sono oggetto di raccomandazioni specifiche da parte di istituzioni europee<sup>16</sup>. In quest'ambito, dovrebbe rientrare la possibilità di godere di intimità negli incontri fra detenuti e coniugi/partners, in modo da salvaguardare l'esercizio dell'affettività e della sessualità<sup>17</sup>. In tal modo si sostanzia il principio etico della centralità della persona, anche in condizioni di privazione della libertà.

A livello internazionale, si sottolineano le seguenti azioni, ritenute fondamentali per la tutela della salute del detenuto: 1) il trattamento dei detenuti deve sempre rispettare la legge; 2) le celle e i servizi devono essere puliti e bene attrezzati; 3) occorre dare attenzione alle richieste dei detenuti; 4) occorre proteggere i detenuti dai pericoli; 5) il regime carcerario deve essere sopportabile; 6) il personale deve tenere un comportamento corretto e di sostegno. Sono anche indicati alcuni interventi sanitari di base in rapporto alla specificità della vita carceraria, cui va data in ogni caso risposta<sup>18</sup>:

- informazione e counselling sulla prevenzione delle malattie trasmissibili, ivi incluse quelle trasmissibili per via sessuale, la HIV e l'epatite;
- informazione e counselling sugli stili di vita ad alto rischio, incluso il rischio di overdose da droghe immediatamente dopo il rilascio;
- sostegno a stili di vita salutari, inclusa l'attività fisica e la dieta appropriata;

- misure per promuovere la salute mentale, compreso uno spazio temporale adeguato per la vita sociale; un'occupazione che abbia un significato per il detenuto (lavoro, attività artistica, ginnastica); contatti col mondo esterno e aiuti per mantenere i rapporti con la famiglia. Se è vero che il carcere è di per sé un fattore di rischio per la salute, è anche vero che può offrire opportunità di salute alle persone particolarmente emarginate, che non hanno avuto da liberi accesso (o pieno accesso) alla sanità pubblica: in particolare, i migranti e i gruppi di popolazione più svantaggiati e stigmatizzati.

#### **4. Dalla sanità penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale: il decreto di trasferimento delle funzioni sanitarie e gli obiettivi di programmazione**

Per assicurare ai detenuti livelli adeguati di prestazioni per la salute, occorre che la sanità in carcere divenga parte a pieno titolo della sanità pubblica, sotto le stesse autorità che presiedono ai servizi del territorio. Questa indicazione è stata ribadita nel 1998 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. Alcuni paesi europei si erano in precedenza adeguati, come ad esempio la Norvegia negli anni ottanta o la Francia nel 1994. Altri l'hanno fatto successivamente, come il Regno Unito nel 2002. In Italia, il passaggio della sanità penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale è avvenuto nel 2008<sup>19</sup>.

Nell'allegato contenente le linee di indirizzo, sono particolarmente significativi e avanzati i cosiddetti "principi di riferimento", fra cui "il riconoscimento della piena parità di trattamento degli individui liberi e degli individui detenuti e internati e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale"; "la necessità di una piena e leale collaborazione inter istituzionale" fra Servizio Sanitario Nazionale e Amministrazione penitenziaria e della Giustizia Minorile.

Inoltre, in piena adesione al concetto comprensivo di salute di cui si è detto, si stabilisce la complementarietà fra gli interventi a tutela della salute e gli interventi mirati al recupero sociale del reo, attraverso azioni e programmi condotti con il concorso di tutte le istituzioni interessate, delle cooperative sociali, delle associazioni del volontariato". In più, si raccomanda il protagonismo dei detenuti nei percorsi di costruzione della salute<sup>20</sup>. Ancora, si fa esplicito riferimento a "garantire condizioni ambientali e di vita dei detenuti rispondenti ai criteri di rispetto della dignità della persona: evitare il sovraffollamento, rispettare i valori religiosi e culturali etc."

Il paragrafo sugli "Obiettivi di salute e livelli essenziali di assistenza" non si limita al campo dell'erogazione dei servizi di cura e all'adeguamento dell'offerta dentro "le mura", ma punta alla prevenzione sia sotto l'aspetto della responsabilizzazione

individuale (programmi di educazione sanitaria per promuovere abitudini salutari), che della responsabilizzazione collettiva (“promozione della salubrità degli ambienti e di condizioni di vita salutari, pur in considerazione delle esigenze detentive e limitative della libertà”).

Le priorità programmatiche sono identificate in: 1) medicina generale; 2) prestazioni specialistiche; 3) risposte alle urgenze; 4) patologie infettive; 5) dipendenze patologiche; 6) salute mentale; 7) tutela delle donne detenute; 8) tutela delle persone immigrate.

Inoltre, il DPCM (allegato C) indica le linee di indirizzo per gli interventi negli Ospedali Psichiatrici Giudiziari e per le case di cura e custodia, in vista del loro superamento: in particolare, in osservanza al principio di territorialità, sono stabiliti i bacini d’utenza regionali dei singoli istituti, in modo da favorire la presa in carico degli internati in vista della loro dimissione dopo la conclusione della misura di sicurezza; ed è prevista l’attivazione di sezioni di cura e riabilitazione all’interno degli istituti di pena per soggetti con diagnosi psichiatrica.

Per favorire e coordinare l’azione dei livelli istituzionali coinvolti nell’applicazione della riforma – in particolare la collaborazione fra le istituzioni sanitarie e quelle penitenziarie -, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri citato ha istituito due tavoli nazionali di coordinamento in sede di Conferenza Stato Regioni: il primo per la sanità in carcere, il secondo per il superamento degli OPG.

A livello regionale, il coordinamento è affidato agli osservatori permanenti regionali per la sanità penitenziaria, per una costante verifica della qualità dell’assistenza in carcere. A distanza di cinque anni dal DPCM del 2008, si registrano ancora diverse problematiche, sia dall’ottica istituzionale – di messa a punto del funzionamento del nuovo sistema -, sia – assai più importante – dall’ottica della fruizione dei servizi da parte dei detenuti e, ancora di più, dall’ottica di una reale equiparazione dei livelli di salute dentro e fuori le mura.

### *Le principali problematiche aperte*

Fra le diverse problematiche e disfunzioni segnalate nel corso delle audizioni, ricordiamo in particolare:

- Le conseguenze della diversità dei livelli di prestazione sanitaria fra Regione e Regione. In seguito al processo di regionalizzazione della sanità pubblica (modifica titolo V della Costituzione), le competenze non sono passate dal Ministero della Giustizia al Ministero della Salute, bensì dal primo alle Regioni e alle ASL dei territori dove sono ubicati i penitenziari. Questo processo di decentramento ha conseguenze assai diverse sui detenuti rispetto ai liberi: i primi infatti si trovano spesso ad essere trasferiti da un istituto ad un altro, collocati in regioni di

verse, e possono ricevere perciò prestazioni diverse. Come si sa, la misura generale scelta per assicurare una qualche omogeneità nazionale al sistema regionale è l'istituzione dei Livelli Essenziali di Assistenza. Questa misura ha un'indubbia utilità per la popolazione generale e riveste un'importante finalità sociale. Tuttavia, questa omogeneità di base non basta, per chi, come i detenuti, sono trasferiti da una regione all'altra non di propria volontà e dunque possono vedersi negate cure che fino al giorno prima avevano ricevuto in un carcere diverso. In altre parole, viene leso il diritto alla continuità di cura. La continuità di cura è inoltre inficiata dalla mancanza di una cartella clinica informatizzata, con pregiudizio della tempestività nella trasmissione delle informazioni sanitarie, come si approfondirà in seguito.

- La disomogeneità fra Regione e Regione nell'implementazione dell'Osservatorio permanente per la sanità penitenziaria. Il mancato, o insufficiente funzionamento dell'Osservatorio, non solo ritarda l'acquisizione delle conoscenze epidemiologiche necessarie per la programmazione sanitaria, fondamentale per una reale applicazione della riforma stessa; ma compromette il confronto/dialogo/dialettica fra istituzioni preposte alla salute e istituzioni preposte alla custodia, visto che l'Osservatorio rappresenta il maggiore strumento di coordinamento inter istituzionale. Mancando il quale, la logica custodiale rischia di avere la meglio sul diritto alla salute, in nome delle preponderanti esigenze di sicurezza.
- La difficoltà a reperire un quadro dell'implementazione della riforma a livello nazionale, sempre in seguito al processo di regionalizzazione. Per ovviare a ciò, il Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria presso la conferenza Stato Regioni ha effettuato nel corso del 2011 una serie di audizioni con rappresentanti degli osservatori permanenti regionali. Tuttavia il problema rimane.

### *Oltre la parità di trattamento*

Alcune problematiche derivano da una malintesa concezione dell'uguaglianza nel diritto alla salute, che viene a volte intesa come "parità" di trattamento, senza considerare i differenti bisogni di salute della popolazione carceraria.

Un esempio è costituito dalle prenotazioni per le visite specialistiche esterne o per ricoveri ospedalieri per interventi da programmare: l'inserimento dei detenuti nelle liste di attesa ordinarie li penalizza, poiché la possibilità di poter accedere alla visita una volta arrivato il proprio turno dipende dalla disponibilità delle scorte di polizia, non sempre assicurata. In questi casi, il detenuto perde la prenotazione e può passare anche molto tempo prima che si ripresenti un'altra possibilità. Più grave ancora è il caso in cui l'amministrazione penitenziaria deve

interpellare i singoli ospedali alla ricerca di disponibilità ai ricoveri: nell'attesa della risposta, non sono espletati altri tentativi verso diverse strutture e nel caso, non raro, in cui gli ospedali non rispondano, il ricovero non avviene o è rinviato molto lontano nel tempo<sup>21</sup>. Le difficoltà nell'ottenere le visite esterne da parte dei detenuti sono confermate dai dati: la media di attesa in Italia è di 40 giorni, con un massimo di 90 e un minimo di 10 giorni<sup>22</sup>.

Un altro campo critico è costituito dall'assistenza odontoiatrica e dalla fornitura di protesi dentarie. E' vero che il SSN offre questo servizio in maniera assai limitata a tutti i cittadini italiani ed ovviamente non si tratta di rivendicare per i detenuti prestazioni superiori. Sono però da tenere presenti i particolari bisogni sanitari del gruppo rappresentato dai detenuti, sui quali questa carenza generale della sanità pubblica ha risvolti assai più gravi in rapporto alla particolare gravità delle loro condizioni orali (vedi sopra, par. 2). Perciò l'assistenza odontoiatrica in carcere deve rappresentare una priorità di programmazione sanitaria; la ricostruzione ad esempio di una corretta funzione masticatoria ha riflessi positivi importanti sulle condizioni dell'apparato digerente e contribuisce a restituire un aspetto dignitoso alle persone. Ciononostante, la riforma non ha incrementato questa forma di assistenza in maniera omogenea in tutte le Regioni; anzi in alcuni casi, l'assistenza si è perfino ridotta, venendo meno alcuni interventi di associazioni di volontariato<sup>23</sup>.

Insufficienti risposte a bisogni specifici di salute della popolazione detenuta si registrano anche nel campo della riabilitazione fisioterapica e dell'assistenza psicologica<sup>24</sup>. In genere, l'assistenza psicologica è offerta al momento dell'ingresso in carcere, ma manca la continuità nei tempi successivi.

Per ciò che riguarda la presa in carico dei disturbi mentali, si registra una carenza negli interventi di prevenzione del disagio mentale, in particolare nella formazione di gruppi di auto aiuto.

Infine, il rispetto della privacy rimane un punto critico, come risulta da studi condotti fra i detenuti<sup>25</sup>.

## **5. Tra diritto alla cura ed esigenze di sicurezza**

Come già affermato, esiste una contraddizione fra l'affermazione del diritto alla salute del detenuto e della detenuta e le esigenze di sicurezza che tendono a limitarne l'esercizio (vedi in premessa). Le esigenze di sicurezza esistono e peraltro anche nelle citate Linee di indirizzo per gli interventi a tutela della salute dei detenuti si fa riferimento alle prestazioni da erogarsi "nel rispetto delle misure di sicurezza". Proprio per questo è importante che la contraddizione sia sempre presente, specie alle istituzioni che si occupano della salute. Ma anche le istitu-

zioni che presiedono alla sicurezza devono esserne pienamente consapevoli, in modo da esercitare la loro azione avendo chiaro il limite rappresentato dal rispetto di diritti fondamentali delle persone detenute. Dal governo consapevole di questa contraddizione, dipende la traduzione o meno del diritto alla salute in concreto “bene salute”, facendo sì che il diritto non sia nei fatti vanificato in nome di una logica preponderante di sicurezza.

Anche sotto questo aspetto, la riforma sanitaria è un’innovazione importante perché apre le porte del carcere ad un’istituzione, quella sanitaria, il cui mandato primo e unico è la promozione della salute della persona e la sua tutela come paziente. Perciò le ASL dovrebbero avere il compito, non solo di fornire gli interventi necessari, ma anche di “rappresentare” l’interesse della persona, tanto più se malata, di fronte alle istituzioni giudiziarie e penitenziarie. Solo nell’esplicitarsi delle diverse esigenze e nella piena consapevolezza di dover trovare soluzioni ad una contraddizione di fondo, si possono fare passi avanti sulla via dell’affermazione del diritto alla salute, trovando un accordo soddisfacente fra le diverse esigenze e i diversi livelli istituzionali.

Occorre sempre ricordare che nel carcere la logica di custodia è di per sé preponderante: perciò il raggiungimento dell’obbiettivo salute non può che essere il frutto di sforzi consapevoli, come del resto riconosciuto dalla stessa Amministrazione Penitenziaria<sup>26</sup>.

La conoscenza degli ostacoli che si frappongono alla salute in carcere e la loro comunicazione all’opinione pubblica rivestono dunque una particolare importanza e costituiscono un requisito della “trasparenza” del carcere di cui si è detto: questa è necessaria per rendere concretamente esigibili i diritti dei detenuti. In molti casi, si scoprirà che alcuni degli impedimenti hanno a che fare più con la logica e la routine dell’istituzione carceraria che con la sicurezza vera e propria. Segnaliamo alcune aree critiche, in genere motivate da precauzioni di sicurezza:

- Carenza nelle cure e ritardi per i detenuti sottoposti a misura di media e alta sicurezza<sup>27</sup>. Anche quando sono documentati stati patologici che necessitano continuità e assiduità di cure, in genere la Magistratura non consente a questi detenuti il ricovero esterno, ma dispone il ricovero nei reparti sanitari esistenti all’interno dei penitenziari. Tuttavia, il carente numero di questi reparti e la disomogenea dislocazione sul territorio nazionale non permettono cure adeguate.
- Mancato riconoscimento dello stato di incompatibilità col carcere di soggetti con gravi malattie e invalidità. In più audizioni, ci sono stati segnalati casi drammatici di malati o invalidi, che vivono condizioni al limite dell’umana sopportabilità. In questi casi, la permanenza in carcere significa la negazione del diritto alla dignità<sup>28</sup>.

- Negazione del diritto a morire in dignità, come documentata in casi di cronaca<sup>29</sup>.
- Ritardi nelle urgenze con esiti a volte fatali sono segnalati da altri casi di cronaca. Va considerato che durante la notte esiste nelle celle solo la chiamata a voce del piantone, il che di per sé comporta ritardo nell'allertare le unità di pronto soccorso.

Altre disfunzioni appaiono senza motivo solido, se si eccettua la semplice routine carceraria di cui si è detto. Si citano:

- Il mancato diritto alla scelta del medico di base. Questa facoltà, comunemente esercitata dal cittadino libero, spesso non esiste per i detenuti poiché questi sono obbligati a rivolgersi al medico di reparto; oppure la visita da parte del proprio medico viene intesa come una concessione *ad tantum*. Accade poi, soprattutto nei grandi istituti penitenziari, che il detenuto non abbia la garanzia che a seguirlo sia sempre lo stesso medico di reparto. Per questo si potrebbe almeno prevedere l'istituzione della figura del "medico di sezione", garantendo così al detenuto che il medico che lo segue abbia memoria storica della sua situazione e una riconosciuta responsabilità nei suoi confronti<sup>30</sup>.
- L'inadeguata informazione al paziente stesso e ai suoi parenti. Le carenze nella comunicazione e nella relazione personale sanitario/paziente esistono anche "fuori dalle mura", tuttavia in carcere hanno ripercussioni più pesanti e contribuiscono alla percezione di "abbandono" da parte della persona detenuta, tanto più grave quando si trovi in stato di malattia. Quanto alla difficoltà dei parenti ad avere notizie sui congiunti, queste possono avere esiti drammatici. Un indizio dello scarso dialogo col personale sanitario è costituito dall'insoddisfazione manifestata da molti detenuti di fronte alla prescrizione dei cosiddetti farmaci generici: ciò significa che non c'è stato tempo per offrire al paziente/detenuto informazioni sufficienti sulla terapia farmacologica. In altri casi si lamenta che non vengono restituiti al paziente i risultati delle analisi cliniche effettuate.

Infine, va ancora una volta ricordata l'emergenza sovrappollamento: nonostante le indicazioni internazionali e gli indirizzi della riforma sanitaria in carcere raccomandano di farsi carico degli aspetti ambientali e sociali della salute, la riforma non è finora riuscita a incidere significativamente su questi aspetti. Il sovrappollamento, con le conseguenze igieniche e psicologiche altamente nocive, insieme ai regimi carcerari (specie di custodia cautelare) che costringono in cella più di venti ore al giorno, aggravati dalle difficoltà ad accedere ad attività lavorative e

formative, costituiscono un'emergenza che ha ormai assunto nel nostro paese una drammatica stabilità. Su questi aspetti, così lesivi del diritto alla salute, poco si avverte la voce delle autorità sanitarie preposte.

## **6. Il personale sanitario: aspetti etici specifici**

Un altro aspetto della riforma sanitaria in carcere è la collocazione amministrativa del personale sanitario alle dipendenze del SSN e non più dell'Amministrazione Penitenziaria. Questo passaggio rappresenta una garanzia per l'autonomia del personale sanitario. L'autonomia ha un particolare valore per i medici e la riforma rimarca, anche simbolicamente, il dovere primo del medico di porsi a presidio del benessere del paziente, in piena indipendenza dall'amministrazione penitenziaria.

Questo passaggio, da "medico penitenziario" a "medico tout court" comporta però una maturazione culturale, così che i medici si considerino davvero autonomi e al servizio della persona, senza farsi impropriamente carico di altre esigenze e punti di vista che non sono richiesti di rappresentare; e che anzi sono chiamati a controbattere "dalla parte del paziente". Questo processo di autonomia del medico non si è del tutto concluso. Nel corso delle audizioni, è stato più volte sottolineato che i medici più giovani, che hanno esperienza del SSN "fuori dalle mura", meglio interpretano il loro mandato; laddove una parte dei medici che provengono dalla vecchia sanità penitenziaria sono più propensi a mantenere il vecchio ruolo.

E' spia dell'insufficiente acquisizione dello spirito della riforma il fatto che i medici siano spesso chiamati a svolgere due ruoli assai diversi: quello proprio del terapeuta, e quello di esperto cui si chiede di giudicare le condizioni di salute del detenuto, in relazione a provvedimenti che deve prendere l'autorità giudiziaria o carceraria (vedi differimento pena per incompatibilità col carcere o rilascio anticipato per condizioni di salute). Sarebbe invece opportuno che questo giudizio fosse lasciato a un medico diverso da quello di reparto, per evitare di ledere il rapporto medico paziente<sup>31</sup>. Peraltro, questa è l'indicazione a livello internazionale. L'intento di salvaguardare il mandato fiduciario del medico nei confronti del paziente emerge con chiarezza anche in altre misure raccomandate dalla OMS. In particolare:

- nel caso di regimi speciali di detenzione (in Italia il 41bis, ad esempio) e di particolari condizioni di detenzione come l'isolamento, in cui l'amministrazione vuole limitare quanto più possibile i contatti col detenuto, si raccomanda che il personale sanitario debba sempre poter visitare i detenuti e che debba reclamare questo diritto qualora gli sia negato.

- sempre in nome del principio etico secondo cui il medico è chiamato a perseguire il benessere del paziente, si raccomanda ai medici di non prestarsi in nessun caso a certificare che un detenuto sia in grado di sostenere l'isolamento o qualsiasi altra forma di punizione. In particolare, per l'isolamento per motivi disciplinari, secondo la OMS si avrebbero evidenze circa i danni che tale regime provoca alla salute, tanto che le Nazioni Unite hanno raccomandato di eliminarlo<sup>32</sup>. A partire dagli esiti nocivi dell'isolamento registrati sulla salute dei detenuti, è stata individuata una specifica sindrome (*Secure Housing Unit Syndrome*)<sup>33</sup>.

## 7. Aree chiave di intervento

### *Dati sulla salute, cartella clinica informatizzata e telemedicina*

La cartella clinica informatizzata è un passo avanti decisivo per l'agibilità e la tempestività delle informazioni sulla salute di tutti i cittadini e le cittadine. Lo è ancora di più per i ristretti, soggetti a trasferimenti da un carcere all'altro e da una regione all'altra. Al momento, la cartella clinica informatizzata per i carcerati esiste solo in Emilia Romagna e, in via sperimentale, in Toscana. Per il resto, ci si avvale ancora di documentazione cartacea, che accompagna il detenuto nei suoi spostamenti, spesso con grande ritardo. Inoltre, ancora una volta, si presenta il problema di conciliare l'organizzazione del sistema sanitario, su base regionale, con la necessità di avere dati a livello nazionale.

La cartella clinica regionale è inadeguata al carcere: occorre invece approntare un fascicolo sanitario nazionale del detenuto, che raccolga dalle cartelle gestionali informatizzate in uso nelle regioni i dati informativi essenziali per ricostruire la storia clinica del detenuto. Il fascicolo sanitario nazionale dovrebbe dunque essere costruito e gestito dal DAP sulla base delle informazioni derivanti dalle Regioni e dalle Asl. E' stato segnalato uno scollegamento in questa materia fra gli strumenti informatici del DAP, e il Servizio Sanitario: il database dell'AFIS (Sistema automatizzato di identificazione delle impronte) in uso al DAP, che consente in ogni carcere una rapida consultazione di informazioni sui detenuti, già contiene un "diario clinico", che tuttavia non è utilizzato dal personale sanitario. Se la cartella clinica è lo strumento ideale per garantire la continuità del rapporto terapeutico, costituisce solo il primo passo per realizzare quelle forme di telemedicina che consentono il monitoraggio e il consulto specialistico a distanza attraverso l'invio elettronico di esami, dati e immagini a centri di eccellenza, senza dover affrontare tutti i problemi, con i relativi costi e ritardi, del trasporto dei detenuti o dei medici.

Sono, ad esempio, estremamente significativi i casi di Porto Azzurro e di Regina Coeli. Nel primo caso una convenzione con il reparto di Dermatologia dell'Ospedale di Livorno consente la trasmissione di immagini ad alta risoluzione di melanomi o altre infezioni o lesioni cutanee, oltre a tutti i relativi esami e referti anamnestici, offrendo un'assistenza terapeutica rapida e altamente qualificata. Nel secondo caso il telemonitoraggio e il teleconsulto specialistico riguarda l'assistenza cardiologica ed è realizzato attraverso una convenzione con l'ospedale San Giovanni di Roma.

La telemedicina offre, quindi, innegabili vantaggi in termini di efficienza del servizio, aumento della sicurezza e, una volta entrata pienamente in funzione, riduzione dei costi. La sua realizzazione esige tutti gli investimenti necessari alla modernizzazione delle strutture, dall'introduzione della banda larga all'acquisizione delle apparecchiature adeguate per l'acquisizione e la trasmissione dei dati. Presuppone, insomma, come si è sottolineato più volte nel corso di questo documento, quel cambio di mentalità che impone di considerare la pena detentiva come un aspetto, per quanto drammatico e controverso, dello sforzo di adeguarsi alla crescita di civiltà da parte di una società tecnologicamente avanzata e non il residuo ancestrale di una gestione approssimativa della sofferenza e dell'emarginazione.

Per quanto si tratti per ora purtroppo di una preoccupazione solo astratta, va riaffermato, anche di fronte a tutti i vantaggi offerti dalla cura a distanza attraverso la telemedicina, il diritto di ogni paziente<sup>34</sup>, e quindi anche di ogni detenuto, a un rapporto diretto e personale con il medico. La telemedicina va intesa come il miglior completamento possibile di questa e non come un suo modello alternativo o sostitutivo.

### *Salute mentale*

L'area della salute mentale dovrebbe costituire una priorità nella programmazione sanitaria negli istituti di pena, sia perché, come si è visto, è una delle aree con maggiore prevalenza di disturbi<sup>35</sup>; sia perché la condizione stessa di ristretto è ad elevato indice di rischio psichico. Questa analisi trova sostegno a livello internazionale: su nove milioni di persone, detenute in tutto il mondo, almeno la metà soffre di disordini di personalità, mentre un milione sono affetti da gravi disturbi mentali, come psicosi e depressione. Quasi tutti i carcerati hanno esperienza di stati depressivi e di sintomatologia da stress<sup>36</sup>.

E' necessario che la rete dei servizi territoriali si prenda in carico le persone con problemi psichici, seguendo i principi della riforma sanitaria stessa: con interventi mirati a progetti individuali di cura, coinvolgendo tutte le risorse di supporto

disponibili dentro e fuori il carcere; e con progetti di aiuto al reinserimento all'atto della scarcerazione. Ciò implica non solo una buona copertura di personale specialistico (colmando la carenza di psicologi di cui si è detto), ma anche l'assunzione di un approccio di promozione della salute mentale, con un controllo attivo sulle generali condizioni di vita in carcere.

Come sottolinea la OMS, "la presenza di personale sanitario non garantisce di per sé la salute", tantomeno quella mentale. Ancora una volta, si ribadisce l'importanza di assicurare condizioni ambientali accettabili, trattamento secondo principi di umanità, rispetto dei diritti. La OMS dà conto dei fattori più rilevanti per la promozione della salute mentale, secondo quanto emerge dalla ricerca: al primo posto, assistenza e servizi che facilitino l'autopromozione e garantiscano l'altrui rispetto; al secondo posto, la soddisfazione del bisogno di essere apprezzati e di essere oggetto di cura (care); al terzo posto, la possibilità di svolgere attività e di avere distrazioni<sup>37</sup>. Tali esiti suggeriscono misure generali anche semplici per migliorare il regime carcerario: come la possibilità di ricevere regolari visite di familiari e amici, oppure l'aver accesso ad attività lavorative o di studio. E' tuttavia importante che tali e altre misure siano considerate per la valenza di fattori protettivi di salute mentale, e che rientrino a pieno titolo nella programmazione sanitaria, in una interlocuzione attiva interistituzionale, fra autorità sanitarie e amministrazione penitenziaria.

Di recente, la prevenzione dell'autolesionismo e del rischio suicidario è diventata un obiettivo specifico e prioritario, con diversi atti: dalla circolare DAP del 25 novembre 2011 per promuovere staff di accoglienza e sostegno al momento dell'ingresso in carcere, all'accordo Stato Regioni del 19 gennaio 2012 "Linee di indirizzo per la riduzione dei rischi autolesivo e suicidario dei detenuti, degli internati e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale", al progetto interregionale di durata triennale, sostenuto dal Ministero della Salute, per la sperimentazione di un modello operativo di prevenzione<sup>38</sup>.

Il CNB prende atto degli sforzi compiuti a vari livelli istituzionali per ridurre la drammatica emergenza e, sulla scia delle indicazioni già fornite nel parere del giugno 2010 (Il suicidio in carcere. Orientamenti bioetici), raccomanda un approccio che non si concentri solo sui fattori individuali di rischio psichiatrico, ma tenga nella dovuta considerazione i fattori situazionali che possono aggravare lo stress legato alla detenzione, e più in generale il rischio legato a un ambiente carcerario non adeguato o che addirittura non rispetti la dignità e i diritti delle persone: elemento su cui insiste la OMS, come si è appena visto.

Ciò consente di evitare la "psichiatriizzazione" della problematica del suicidio in carcere, nonché la stigmatizzazione delle persone che tentano di togliersi la vita:

col pericolo di arrivare a misure controproducenti, come l'isolamento delle persone e la loro esclusione dalle attività che si svolgono nel penitenziario.

Su questa linea, di promozione attiva della salute mentale, è importante che gli sforzi compiuti per dare maggiore attenzione al momento dell'accoglienza ai nuovi giunti siano estesi anche ai momenti successivi: servizi essenziali, come la tempestiva e continua informazione sulla propria situazione giudiziaria, il collegamento con la famiglia e con altre persone significative fuori dal carcere, il facile accesso a colloqui con gli psicologi e in generale alle prestazioni sanitarie di base, sono importanti elementi protettivi; così come lo è un clima relazionale favorevole, dove la persona detenuta abbia la possibilità di avere relazioni di supporto da parte di tutto il personale con cui è quotidianamente in contatto. Ci sono esperienze pilota interessanti (per esempio, a Bollate-Milano e a Sollicciano-Firenze), di creazione di sportelli salute in cui le informazioni ai detenuti e il rapporto con i servizi sanitari sono gestiti con un forte ruolo dei detenuti stessi. Questi programmi andrebbero generalizzati.

Per ciò che riguarda gli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, è ormai in fase avanzata il loro superamento avviato col DPCM del 1 aprile 2008, sebbene la data di scadenza per la definitiva chiusura degli OPG sia stata prorogata di un anno nel febbraio 2013. In sintesi, è lasciato inalterato l'istituto del proscioglimento per soggetti ritenuti non imputabili per infermità mentale, così che gli stessi restano destinatari di misura di sicurezza (o di misura di sicurezza provvisoria quando non ancora giudicati): con la riforma, coloro che sono stati dichiarati prosciolti ma pericolosi (e perciò destinatari di una misura di sicurezza) saranno presi in carico con progetti terapeutici sul territorio predisposti da apposite articolazioni dei Dipartimenti di Salute Mentale; oppure nelle nuove strutture residenziali psichiatriche, che dovrebbero rispondere, per dimensioni e funzionalità, alle finalità terapeutiche (ma con controllo esterno di polizia). Sebbene la chiusura degli OPG sia innovazione positiva, rimangono questioni importanti da risolvere, quali i criteri di riferimento, al momento assenti, per un'assegnazione appropriata delle persone alle due tipologie di presa in carico sopradescritte: il rischio è che la gran parte dei prosciolti siano semplicemente destinati alle nuove strutture. E' opportuna una riflessione su queste residenze psichiatriche che le Regioni stanno approntando, per evitare che la pressione per economie di scala porti a strutture sovradimensionate che rischiano di ricreare condizioni tipiche dell'istituzione manicomiale, con la concentrazione della popolazione e il suo allontanamento dai servizi e dai contesti di appartenenza.

### *Donne detenute*

Nel 2009, è stato pubblicato dalla OMS Europa e dal UNODC un documento che già nel titolo fornisce una linea di intervento: “La salute delle donne in carcere: correggere la mancanza di equità di genere”. Al primo posto nelle raccomandazioni finali, è la creazione di un sistema di giustizia penale sensibile al genere, che sappia cioè tenere in considerazione specifici bisogni e circostanze di vita del genere femminile: per esempio, che consideri i tipi di reato compiuti dalle donne. Le donne sono spesso condannate per reati minori, a fronte dei quali la carcerazione ha un impatto sproporzionato sulla loro salute (e su quella dei figli, se madri).

Venendo alla detenzione, si riscontra un paradosso: i numeri enormemente ridotti della detenzione femminile rispetto a quella maschile (2.800 donne su 66.568)<sup>39</sup>, non sembrano affatto avvantaggiare le donne. Molto spesso queste sono rinchiusi in sezioni femminili di carceri maschili, organizzati su bisogni maschili, mentre sono pochi i carceri femminili<sup>40</sup>. Sebbene non esista il problema del sovrappollamento per le donne detenute, in generale, nei carceri maschili c'è minore attenzione al funzionamento delle sezioni femminili e ci sono minori offerte trattamentali.

Il carcere sembra avere un maggiore impatto di sofferenza sulle donne, non solo perché è tuttora più pesante lo stigma della carcerazione; ma anche perché la padronanza sui tempi e soprattutto sugli spazi di vita quotidiana è una dimensione rilevante per il benessere delle donne, dunque la perdita è avvertita dalle donne in maniera più drammatica. Il trattamento delle donne è collegato alla concezione della trasgressione femminile: il reato tende ad essere visto come “errore” prima che come trasgressione: da qui lo scivolamento verso il paternalismo educativo/correzionale. Le donne sono viste come soggetti “deboli”, in maniera non dissimile dai minori: meno (intenzione di) “durezza” ma col rischio di maggior arbitrio e di minori diritti: la logica del riformatorio più che del carcere, che però può portare a maggiore sofferenza e sentimento di *helplessness*<sup>41</sup>.

La rete femminile di relazioni affettive, in genere più ricca di quella maschile, potrebbe costituire un fattore di protezione e sostegno.

Spesso però si trasforma nel suo contrario, perché le donne vivono più acutamente la separazione; e perché poco si fa in carcere per facilitare il mantenimento e l'assiduità dei contatti con l'esterno.

Inoltre, non va trascurata la presenza dei bambini che hanno meno di tre anni e che vivono in carcere con le loro madri. Attualmente in Italia sono circa 50 i bambini reclusi. La legge prevede gli arresti domiciliari per le madri di figli con meno di tre anni. Tuttavia questa situazione non è prevista se le detenute non hanno

residenza o sono recidive. La maggior parte dei bimbi reclusi sono figli di nomadi. I rischi e danni sono gravi: malattie, traumi psicologici, linguaggio poverissimo, ecc.

In teoria la carcerazione dei bimbi dovrebbe finire in virtù di legge del 21.04.2011, N. 62 (Disposizioni in tema di detenute madri) che prevede la custodia attenuata negli Icam (Istituti a custodia attenuata per detenute madri), istituti penitenziari più vivibili, o in case famiglia protette. In base a tale normativa entro il gennaio 2014 tutte le mamme di figli dai tre ai sei anni dovrebbero essere trasferite. È tuttavia facile prevedere che ciò non possa accadere in quanto allo stato esistono solo due Icam, Milano e Genova e un altro in costruzione nel Lazio. Peraltro, vi sono voci autorevoli contrarie anche agli Icam sul presupposto che nessun bambino dovrebbe varcare la porta di un carcere. Da qui l'auspicio di una soluzione alternativa rappresentata dalle case famiglia, dove sarebbe possibile tenere i bimbi fino a sei anni e ricostruire anche con i fratelli la rete familiare.

### *Dipendenze da sostanze illegali*

Nonostante i dichiarati intenti dei legislatori che si sono succeduti dal 1990 in poi di evitare il carcere ai tossicodipendenti, rimane elevata la percentuale di persone dipendenti da sostanze illegali sul totale della popolazione carceraria. Negli ultimi anni questa è perfino in ascesa. Ciò vale per gli ingressi in carcere nell'arco dell'annata (il 28,6% nel 2005, a fronte del 32,4% nel 2012), ma anche per le presenze calcolate in un determinato giorno dell'anno (il 37,5% al 31/12/2006, a fronte del 38,4% al 31/12/2012)<sup>42</sup>.

L'area della tossicodipendenza è passata sotto il Servizio Sanitario Nazionale nel 2002, in anticipo rispetto al passaggio delle competenze generali, come area pilota della riforma sanitaria in carcere. Ciò ha comportato miglioramenti in alcune fasi critiche della gestione della tossicodipendenza in carcere: ad esempio, è oggi intervento comune il trattamento delle crisi assistenziali cui possono andare incontro i consumatori di oppiacei. Questi interventi sono importanti, poiché le procedure di ingresso possono comportare tempi anche lunghi (arresto, convalida dell'arresto, trasferimento al carcere, immatricolazione)<sup>43</sup>.

La presenza del Sert dovrebbe anche avere lo scopo di approntare piani terapeutici per favorire l'accesso delle persone dipendenti alle misure alternative, come l'affidamento speciale per tossicodipendenti.

Nondimeno, rimangono criticità, segnalate anche a livello internazionale. L'Osservatorio Europeo sulle droghe e la tossicodipendenza (*European Monitoring Centre on Drugs and Drug Addiction*) lamenta il ritardo nell'adeguamento dei trattamenti in carcere agli standard dei servizi fuori dal carcere (circa 8/9 anni

di divario). Una recente revisione su 21 studi condotti sui programmi con metadone a mantenimento in carcere riporta benefici simili a quelli riscontrati per i programmi sul territorio, quali: la capacità di attrarre le persone in trattamento, la riduzione dell'uso di oppiacei illegali, la riduzione di comportamenti a rischio (specie l'utilizzo promiscuo di materiale per iniezione). Soprattutto, si riduce il rischio (elevato) di overdose nel periodo immediatamente successivo alla liberazione<sup>44</sup>. Si ricorda inoltre l'importanza della continuità del trattamento nei servizi sul territorio, dopo il rilascio.

L'Osservatorio Europeo analizza nei vari paesi europei la copertura dei programmi metadonici in carcere, ossia la percentuale di persone che ricevono il trattamento sul totale di coloro che si stima ne avrebbero bisogno: l'Italia è inserita nella categoria "a copertura limitata", stimando che siano trattate con metadone meno della metà delle persone che potrebbero beneficiarne<sup>45</sup>.

### *Malattie trasmissibili: il virus HIV*

Come già segnalato, il virus HIV è una delle infezioni trasmissibili che destano più preoccupazione, sia perché la prevalenza è più alta fra la popolazione carceraria, sia per i rischi di stigmatizzazione cui vanno incontro le persone con questa infezione. Le organizzazioni internazionali insistono sia sulla prevenzione che sul trattamento, tanto che di recente è stato pubblicato un documento sottoscritto da tutte le agenzie ONU competenti (UNODC, ILO, UNDP, OMS, UNAIDS)<sup>46</sup>. Nel testo, dopo aver lamentato che solo pochi paesi nel mondo forniscono programmi adeguati, si raccomanda un pacchetto comprensivo di 15 interventi chiave: 1) informazione e educazione su HIV, epatite e malattie sessualmente trasmissibili; 2) disponibilità di preservativi ai detenuti (in forma discreta); 3) Prevenzione della violenza sessuale (in particolare proteggendo i soggetti vulnerabili come le persone con differente orientamento sessuale e i giovani); 4) Trattamento della dipendenza da droghe compresa la terapia con oppiacei sostitutivi; 5) Disponibilità in forma confidenziale di materiale sterile per iniezione ai consumatori di droghe; 6) Prevenzione della trasmissione che può avvenire attraverso forniture mediche e dentali infette; 7) Prevenzione della trasmissione che può avvenire tramite tatuaggi; 8) Profilassi post esposizione a situazioni di possibile contagio; 9) Facile accesso al test HIV volontario e al counselling; 10) Trattamento per HIV, compresa la terapia antiretrovirale; 11) Prevenzione, diagnosi e trattamento della tubercolosi (considerati l'alta percentuale di co-morbilità HIV-TBC); 12) Prevenzione della trasmissione madre-bambino; 13) Prevenzione e trattamento delle infezioni sessualmente trasmissibili; 14) Vaccinazione, diagnosi e trattamento dell'epatite virale (compresa la vaccinazione per l'epatite B per tutti,

per l'epatite A per i soggetti a rischio, e prevenzione/trattamento per epatite B e C); 15) Protezione del personale (che dovrebbe ricevere informazione, educazione e training da parte di sanitari, per svolgere i propri compiti di lavoro in sicurezza).

## **8. I migranti e i Centri di Identificazione ed Espulsione**

Gli stranieri rappresentano una parte consistente della popolazione carceraria, circa il 36%. Sono presenti diverse nazionalità, fra cui spiccano persone provenienti dall'Africa e dai paesi dell'Est Europa. Molti non possiedono documenti di identificazione e ciò comporta diverse criticità, fra cui la difficoltà a stabilire l'età di chi incorre nella giustizia, fatto rilevante per la protezione dei minori. La detenzione comporta per lo straniero e la straniera, specie se privi di permesso di soggiorno e di documento identificativo, molti problemi e sofferenze aggiuntive, fra cui<sup>47</sup>:

- una più difficile comunicazione col personale operante negli istituti, per problemi di lingua ma anche per ostacoli culturali alla completa comprensione dei differenti ruoli;
- la mancanza di legami familiari o di relazioni sul territorio e la difficoltà a mantenere i rapporti a distanza: le telefonate alla famiglia sono spesso ostacolate dalle ristrettezze economiche del detenuto e dalla difficoltà degli accertamenti sulle utenze nei paesi stranieri;
- il lavoro interno è poco accessibile per mancanza di documenti e di codice fiscale;
- l'istruzione e i corsi professionali sono tarati sulle esigenze degli italiani;
- la frequente mancanza di domicilio fisso e di legami sociali sul territorio restringe la possibilità di ottenere i benefici e di poter usufruire di misure alternative al carcere. Inoltre, le differenze culturali comportano una diversa idea del corpo, della sua cura, del concetto stesso di salute.

Per far sì che gli stranieri possano esercitare gli stessi diritti, è prioritaria la presenza in carcere, non episodica, del servizio di mediazione culturale. Sulla mediazione culturale punta il progetto "Salute senza bandiere", avviato alla fine del 2012, per promuovere l'integrazione sanitaria degli stranieri detenuti attraverso il pieno e consapevole accesso al SSN, anche nel periodo di detenzione. Il progetto coinvolge nove istituti con maggiore presenza di stranieri, fra cui Roma-Rebibbia e Milano-Opera. Gli stranieri privi di documenti, che non sono stati identificati durante il periodo di carcerazione, vengono internati nei Centri di Identificazione ed Espulsione. In questi centri, il diritto alla salute degli internati è soggetto a tali limitazioni da rendere dubbio l'uso del termine stesso di "diritto".

In primo luogo, i centri sono ubicati in contenitori impropri, fortemente carenti dal punto di vista igienico. Vi sono concentrati soggetti di diversa ed eterogenea provenienza, molti di loro particolarmente vulnerabili: come le persone richiedenti lo status di rifugiato e le vittime della tratta, che rischiano di trovarsi rinchiusi insieme ai propri carnefici. L'assistenza nei centri non è a carico del SSN, bensì è fornita dall'ente gestore del Centro. Nella generalità dei casi, si tratta di un'assistenza sanitaria elementare, tarata sulla precedente normativa che permetteva il trattenimento non oltre i trenta giorni. Dopo che il periodo è stato prolungato a sei mesi, l'assistenza sanitaria risulta del tutto insufficiente e si registrano casi gravi di soggetti non curati a dovere. Inoltre, ci sono grandi problemi per avere la documentazione clinica, nel passaggio dal carcere ai CIE.

A queste difficoltà, si aggiungano gli aspetti psicologici avversi: gli internati vivono questo periodo come una pena aggiuntiva a quella già scontata, per di più con minori garanzie (non si sa quanto tempo dovranno rimanere nel Centro) e con minori possibilità di svolgere una qualche attività.

Occorre agire prontamente, con alcune misure urgenti e immediate:

- i CIE andrebbero chiusi o quanto meno ricondotti alla loro funzione originaria di misura eccezionale, come previsto dalla direttiva UE, ristabilendo come misura ordinaria il rimpatrio volontario assistito (finanziato da apposito fondo europeo)<sup>48</sup>;
- il Servizio Sanitario Nazionale deve prendere in carico i CIE o quanto meno vanno immediatamente attivati accordi e convenzioni in tal senso. Non solo vanno fornite prestazioni adeguate, occorre anche controllare lo stato dei locali, l'adeguamento dei servizi e lo stato igienico, l'adeguamento del regime di vita a requisiti di rispetto della dignità delle persone;
- l'identificazione deve avvenire durante il periodo della carcerazione;
- vanno protette le categorie vulnerabili, fra cui le vittime della tratta, regolarizzandole per motivi umanitari.

## 9. Raccomandazioni

- Il CNB raccomanda alle istituzioni competenti che il diritto alla salute dei detenuti sia inteso nella piena accezione, al fine di raggiungere un effettivo riequilibrio dei livelli di salute dentro e fuori le mura, ben oltre la garanzia dell'uguaglianza di accesso alle prestazioni sanitarie.
- Il CNB ricorda che il fondamento della salute del detenuto è l'essere trattato con dignità e rispetto, nella piena osservanza dei diritti umani fondamentali. Fra questi, il diritto ad essere curato fuori dal carcere quando la detenzione aggravi la sofferenza dell'infermità fino a limiti intollerabili.

- Il Comitato ricorda che la riforma sanitaria non si esaurisce nel passaggio delle competenze dall'autorità penitenziaria a quella sanitaria. In coerenza con un approccio globale alla salute, le autorità sanitarie devono prendere pienamente in carico il controllo sulle condizioni igieniche degli istituti, lo stato delle celle e dei servizi, le condizioni di vita dei detenuti, la sopportabilità del regime carcerario. La sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo del 8 gennaio 2013 che ha giudicato la vita nelle celle italiane sovraffollate come "trattamento inumano e degradante" indica che la riforma è ancora ben lontana dal raggiungimento dei propri obiettivi.
- Il CNB segnala che alcuni aspetti del sistema sanitario erogato su base regionale vanno corretti, se si vuole offrire ai detenuti pari opportunità nell'accesso alle prestazioni sanitarie. In particolare, occorre che amministrazione penitenziaria e Regioni operino per varare al più presto la cartella sanitaria informatizzata nazionale, che segua in tempo reale il detenuto nei suoi spostamenti da regione a regione; che sia assicurata la continuità delle cure nel passaggio da un carcere all'altro, anche in presenza di diversità nei livelli di assistenza da regione a regione.
- Il CNB invita a prendere immediati provvedimenti per gli aspetti in cui più gravi permangono le disuguaglianze o non sono rispettate le pari opportunità nell'accesso alle prestazioni: non sufficiente tempestività negli interventi d'urgenza, ritardi nelle visite specialistiche e nella programmazione di interventi in ospedali esterni, insufficienti prestazioni per bisogni specifici della popolazione detenuta.
- Il CNB raccomanda le aree chiave di intervento, con particolare riguardo alla salute mentale e alla prevenzione del suicidio e dell'autolesionismo, alla prevenzione dell'HIV e di altre malattie trasmissibili. Maggiore attenzione va prestata ai diritti e alle esigenze delle donne detenute, nel quadro di un sistema di giustizia penale sensibile al genere.
- Il CNB invita il SSN nelle sue articolazioni regionali a prendere immediatamente in carico la grave situazione igienico sanitaria e di condizioni di vita all'interno dei Centri di Identificazione ed Espulsione, in attesa di misure di più ampia portata per decidere la sorte di queste strutture e risolvere l'insieme dei problemi legati alle persone senza passaporto.
- Il CNB raccomanda infine di prestare attenzione affinché un settore così delicato come quello del carcere, che abbisogna di ogni sforzo per raggiungere standard accettabili di vivibilità, non abbia al contrario a soffrire per la contrazione delle risorse.

## Note

<sup>1</sup> Si vedano in particolare CNB, *Orientamenti bioetici per l'equità nella salute*, 25 maggio 2001, *Bioetica e diritti degli anziani*, 20 gennaio 2006; *Le condizioni di vita della donna nella terza e quarta età: aspetti bioetici nella assistenza socio sanitaria*, 16 luglio 2010.

<sup>2</sup> Cfr. CNB, *Orientamenti bioetici per l'equità nella salute* cit.

<sup>3</sup> Cfr. A. Pizzorusso, *Eguaglianza; Diritto*, in "Enciclopedia delle scienze sociali", Treccani, vol. III°, 1993; [http://www.treccani.it/enciclopedia/eguaglianza\\_\(Enciclopedia\\_delle\\_scienze\\_sociali\)](http://www.treccani.it/enciclopedia/eguaglianza_(Enciclopedia_delle_scienze_sociali)).

<sup>4</sup> Comité Consultatif National d'Ethique pour les Sciences de la Vie et de la Santé, *La santé et la médecine en prison*, avis n.94, 26 octobre 2006. In particolare il Comitato denuncia (p.8): "le prigionieri sono anche la causa di malattia e di morte: sono la scena della regressione, della disperazione, della violenza auto inflitta, del suicidio".

<sup>5</sup> Linee di indirizzo per gli interventi del SSN a tutela della salute dei detenuti e degli internati negli istituti penitenziari, e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 aprile 2008 (Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio Sanitario Nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria): "garantire la salubrità degli ambienti" è stabilito come obiettivo prioritario.

<sup>6</sup> Torreggiani e altri c. Italia (Sent.8 gennaio 2013).

<sup>7</sup> D. Gonin, *La santé incarcérée. Médecine et conditions de vie en détention*, L'Archipel, Paris 1991; trad. ital., *Il corpo incarcerato*, EGA, Torino 1994.

<sup>8</sup> N. Christie, *Limits to pain*, trad. ital. *Abolire le pene? Il paradosso del sistema penale*, Edizioni Gruppo Abele, Torino 1985. Nils Christie è epigone del pensiero abolizionista della pena carceraria.

<sup>9</sup> Art. 3 CEDU: nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.

<sup>10</sup> WHO Regional Office for Europe, *Health in prisons*, 2007, p.10.

<sup>11</sup> R. Wamsley, *Prison Population List*, 9th Edition, International Centre for Prison Studies, 2012.

<sup>12</sup> Who Regional Office, *Final Report of the network meeting on Prison and Health*, Copenhagen 11-12 October 2012, presentazione di Emma Plugge, Oxford University.

<sup>13</sup> *Linee di indirizzo* cit., All. A, p.4.

<sup>14</sup> Tra queste va segnalata la Toscana, che provvede a rilevazioni periodiche tramite l'Agenzia Regionale di Sanità. L'ARS toscana ha condotto un'indagine sullo stato di salute dei detenuti in Toscana nel 2009, e una seconda è in corso dal 2012. Riportiamo i dati più significativi dell'indagine 2009, che offrono uno spaccato di valenza generale: i detenuti sono prevalentemente giovani (86,4% fra i 18 e i 49 anni), quasi la metà stranieri (47,6%, contro una presenza del 9,1% di stranieri su tutta la popolazione toscana). Il livello di istruzione è basso: 84,7% con la licenza media inferiore (mentre solo il 50,5% ha questo titolo di studio sul territorio toscano). Si registra un elevato tasso di obesità (11,5% fra i detenuti contro il 9,2% sul territorio) e un'alta prevalenza di uso di tabacco (70,6% contro il 33,2% fra i liberi). Fra le malattie non trasmissibili, prevalgono i disturbi dell'apparato digerente (25,1%), di cui più della metà costituiti da patologie dei denti e del cavo orale (che riguardano il 13,7% dei carcerati). Le malattie dell'apparato digerente sono più frequenti tra la popolazione carceraria rispetto a quella non istituzionalizzata, così come il diabete e l'obesità. Seguono le malattie del sistema osteo muscolare (11%) e del sistema circolatorio (10,8%). Fra le malattie infettive, le più frequenti sono l'epatite C Virus (HCV), l'epatite B Virus (HBV) e l'infezione da HIV. Si tratta di percentuali elevate rispetto alla diffusione di queste patologie infettive fra la popolazione libera: per HCV la prevalenza è del 9% contro il 3% della popolazione generale; per HIV, la prevalenza è del 1,4% contro lo 0,1% della popolazione residente. In più, le infezioni sono differentemente distribuite fra italiani e stranieri. Ad esempio,

fra gli italiani alcune infezioni risultano molto più alte: la HCV raggiunge il 14,9%, e la HIV il 2%. Queste differenze così marcate fra italiani e stranieri destano però molti interrogativi. Infatti, sembrano contrastare con la letteratura internazionale che segnala alta prevalenza di infezioni da virus C in particolare in Africa (va ricordato che gli africani costituiscono larga fetta degli stranieri nelle carceri toscane). Sembrerebbe dunque che i diversi numeri riscontrati fra italiani e stranieri siano inficiati dai differenti livelli di adesione ai test virologici (che necessitano di consenso da parte dell'interessato): su questi influiscono le diversità culturali o semplicemente la difficoltà di comunicazione. Riguardo alla salute mentale, la prevalenza di disturbi psichici fra i detenuti è del 33,3% rispetto all'11,6% della popolazione generale. Tra i disturbi: diagnosi di dipendenza da sostanze (12,7%), seguita da disturbi nevrotici e reazioni di adattamento (11,6%). Nel confronto fra ristretti e liberi, si osserva una prevalenza maggiore di disturbi alcol correlati fra i primi (5,7% contro 2%) e di disturbi nevrotici e di adattamento (10,9% contro 0,8%), mentre i disturbi depressivi non psicotici sono più rappresentati nella popolazione generale (il 6,5% fra i liberi contro il 1,9% fra i ristretti) (F. Voller et al., *Lo stato di salute della popolazione detenuta all'interno delle strutture penitenziarie della Regione Toscana*, in "Epidemiologia & Prevenzione", 35, 5-6, 2011, pp.210-218).

<sup>15</sup> M. Esposito, *The Health of Italian Prison Inmates Today: a Critical Approach*, in "Journal of Correctional Health Care", 16 (3), 2010, pp. 230-238.

<sup>16</sup> Si vedano la raccomandazione 22 settembre 1997 n.1340 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, che all'art.6 afferma la necessità di "migliorare le condizioni previste per le visite da parte delle famiglie, in particolare mettendo a disposizione luoghi in cui i detenuti possano incontrare le famiglie da soli"; e la raccomandazione 11 gennaio 2006 n. 2 alla regola n.24, comma 4 stabilisce che "le modalità delle visite devono permettere ai detenuti di mantenere e sviluppare relazioni familiari il più possibile normali".

<sup>17</sup> Sono molti gli stati europei in cui le visite dei partner si svolgono in spazi riservati. In Italia, ciò è impedito dall'art.18 dell'ordinamento penitenziario che impone la sorveglianza a vista degli incontri fra detenuti e familiari da parte della Polizia Penitenziaria. Su questa norma è stata sollevata eccezione di incostituzionalità da parte del Tribunale di sorveglianza di Firenze (ordinanza n.1476/2012). Disegni di legge sull'affettività in carcere giacciono in Parlamento da molte legislature.

<sup>18</sup> WHO, 2007, (cit), pp. 16-17.

<sup>19</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1 aprile 2008 (cit).

<sup>20</sup> "L'efficacia di tali interventi integrati è favorita dalla partecipazione diretta dei detenuti alle attività di prevenzione, cura, riabilitazione, e ai percorsi di preparazione all'uscita".

<sup>21</sup> E' il caso ad esempio del carcere di Poggioreale.

<sup>22</sup> M. Esposito, 2010, (cit.), p.236.

<sup>23</sup> E' il caso ad esempio di Rebibbia.

<sup>24</sup> La carenza generalizzata di psicologi è denunciata anche nelle audizioni degli Osservatori permanenti regionali del 2011 già citata.

<sup>25</sup> C. Sarzotti, *I medici penitenziari tra istanze securitarie e paradigma del rischio: un'indagine sul campo*, in M. Esposito (a cura di), "Malati in carcere", Franco Angeli, Milano 2007. Metà del personale sanitario intervistato cita la denuncia dei detenuti per il mancato rispetto della privacy.

<sup>26</sup> Ministero della Giustizia, Documento di programmazione del Terzo Ufficio, Servizio Sanitario del Dipartimento di Amministrazione Penitenziaria, 2005: "La principale difficoltà per la trasformazione del modello di servizio sanitario in carcere è ancora il largo divario fra il profilo di sicurezza e il profilo sociale/trattamentale ivi inclusa la salute. Per colmare il divario fra sicurezza e salute, sono da prendere in considerazione interventi di natura culturale prima ancora di regolamenti, che non possono fermarsi alle porte delle prigioni...".

<sup>27</sup> Questa denuncia è presente anche nelle audizioni dei rappresentanti degli osservatori regionali permanenti da parte del Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria della Conferenza Unificata delle Regioni: il CNB ha potuto consultare la relazione.

- <sup>28</sup> Drammatici i casi riportati nel corso delle audizioni dalla garante dei detenuti della Campania. Si cita ad esempio quello di un detenuto paraplegico, che vive su sedia a rotelle, in cella con altri tre paraplegici, con un solo piantone, che deve occuparsi di tutti, per quanto concerne pulizie e altro. E di un altro, che per gli esiti di un intervento chirurgico per tumore al midollo spinale è costretto a camminare con bastoni e a portare un collare perché non riesce a tenere il collo eretto. Avrebbe bisogno di idrochinesiterapia, naturalmente non praticabile in carcere.
- <sup>29</sup> E' il caso ad esempio di un detenuto belga, che scontava la pena a Sassari: malato terminale, aveva chiesto di poter morire in famiglia ma è deceduto in carcere nell'aprile 2013.
- <sup>30</sup> Si tratta di una proposta avanzata dai detenuti della casa circondariale di Padova.
- <sup>31</sup> S. Antinarelli et al., *I rapporti tra sanità penitenziaria e Autorità giudiziaria*, in "Salute e Territorio", settembre-ottobre 2012.
- <sup>32</sup> *Basic Principles for the Treatment of Prisoners*, risoluzione 45/111 adottata nell'Assemblea Generale del 14 dicembre 1990.
- <sup>33</sup> Nel dicembre 2007, un gruppo di 24 esperti internazionali ha promosso la dichiarazione di Istanbul su Uso ed Effetti dell'isolamento carcerario, chiedendo agli stati di limitare l'isolamento a casi veramente eccezionali e per periodi molto brevi, ricorrendovi solo come ultima opzione. Per una revisione della letteratura sugli effetti sulla salute dell'isolamento disciplinare, vedi Sharon Shalev, del centro di Criminologia dell'università di Oxford (presentazione al Network Meeting on Prison and Health cit.).
- <sup>34</sup> "Etica, salute e nuove tecnologie dell'informazione", 21 aprile 2006.
- <sup>35</sup> Nella citata ricerca della Agenzia Regionale di Sanità Toscana (2009), risulta che il 29% dei detenuti ha una diagnosi di patologia psichica.
- <sup>36</sup> WHO, 2007, cit., pp.133-144.
- <sup>37</sup> WHO, 2007, cit., p.138.
- <sup>38</sup> Accordo di collaborazione del 29 agosto 2012 per la realizzazione del progetto Lo stato di salute dei detenuti negli istituti penitenziari di sei regioni italiane: un modello sperimentale per il monitoraggio dello stato di salute e di prevenzione dei tentativi suicidari (Regioni Veneto, Liguria, Umbria, Lazio, Campania e Toscana come capofila).
- <sup>39</sup> DAP, dati presenze al 30 settembre 2012.
- <sup>40</sup> Carceri femminili sono presenti solo a Trani, Pozzuoli, Empoli, Roma Rebibbia, Genova Pontedecimo, Venezia Giudecca, mentre le sezioni femminili di carceri maschili sono 64. Esiste un unico centro clinico femminile, a Pisa.
- <sup>41</sup> Cfr. E. Campelli, F. Faccioli, V. Giordano, T. Pitch, *Donne in carcere*, Feltrinelli, Milano 1992.
- <sup>42</sup> Fonte DAP, Ufficio sviluppo e gestione del sistema informativo automatizzato-Sezione Statistica. La gran parte delle persone dipendenti entra in carcere per violazione della stessa normativa antidroga, oppure per reati drogacorrelati.
- <sup>43</sup> Cfr. S. Libianchi et al., *La tossicodipendenza e il carcere*, in "Salute e Territorio", n.194, 2012, p.287 e ss.
- <sup>44</sup> D. Hedrich et al, *The effectiveness of opioid maintenance treatment in prison settings: a systematic review*, in "Addiction", 107 (3), 2012, p.501 e ss.
- <sup>45</sup> EMCDDA, *Prisons and drugs in Europe: the problem and responses*, Selected Issue, 2012, pp. 22-23.
- <sup>46</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, International Labour Organization, United Nations Development Programme, World Health Organization, UNAIDS, HIV prevention, treatment and care in prisons and in other closed settings: a comprehensive package of interventions, 2012. L'urgenza di intervento per lo HIV/AIDS è ribadita anche in altri documenti. Vedi WHO, 2007, cit., p.51; UNODC, UNAIDS, WHO, 2006, HIV/AIDS prevention, care, treatment and support in prison settings: a framework for an effective national response.
- <sup>47</sup> S. Libianchi, *La detenzione dello straniero*, in "Salute e territorio", 194, 2012, p.293 e ss.
- <sup>48</sup> A. Barbieri et al., *Arcipelago CIE. Indagine sui centri di identificazione ed espulsione italiani*, Medici per i Diritti Umani, maggio 2013. L'indagine di MEDU è stata condotta nei centri di Bari, Bologna, Caltanissetta, Crotone, Gorizia, Lamezia Terme, Milano, Modena, Roma, Torino, Trapani Milo.



## Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano sulla questione carceraria

---

Onorevoli Parlamentari,

nel corso del mandato conferitomi con l'elezione a Presidente il 10 maggio 2006 e conclusosi con la rielezione il 20 aprile 2013, ho colto numerose occasioni per rivolgermi direttamente al Parlamento al fine di richiamarne l'attenzione su questioni generali relative allo stato del paese e delle istituzioni repubblicane, al profilo storico e ideale della nazione. Ricordo, soprattutto, i discorsi dinanzi alle Camere riunite per il 60° anniversario della Costituzione e per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia. E potrei citare anche altre occasioni, meno solenni, in cui mi sono rivolto al Parlamento. Non l'ho fatto, però, ricorrendo alla forma del messaggio di cui la Costituzione attribuisce la facoltà al Presidente.

E ciò si spiega con la considerazione, già da tempo presente in dottrina, della non felice esperienza di formali “messaggi” inviati al Parlamento dal Presidente della Repubblica senza che ad essi seguissero, testimoniandone l'efficacia, dibattiti e iniziative, anche legislative, di adeguato e incisivo impegno.

Se mi sono risolto a ricorrere ora alla facoltà di cui al secondo comma dell'articolo 87 della Carta, è per porre a voi con la massima determinazione e concretezza una questione scottante, da affrontare in tempi stretti nei suoi termini specifici e nella sua più complessiva valenza.

Parlo della drammatica questione carceraria e parto dal fatto di eccezionale rilievo costituito dal pronunciamento della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Quest'ultima, con la sentenza – approvata l'8 gennaio 2013 secondo la procedura della sentenza pilota – (Torreggiani e altri sei ricorrenti contro l'Italia), ha accertato, nei casi esaminati, la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea che, sotto la rubrica “proibizione della tortura”, pone il divieto di pene e di trattamenti disumani o degradanti a causa della situazione di sovraffollamento carcerario in cui i ricorrenti si sono trovati.

La Corte ha affermato, in particolare, che “la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è la conseguenza di episodi isolati, ma trae origine da un problema sistemico risultante da un malfunzionamento

mento cronico proprio del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone” e che “la situazione constatata nel caso di specie è costitutiva di una prassi incompatibile con la Convenzione”. Per quanto riguarda i rimedi al “carattere strutturale e sistemico del sovraffollamento carcerario” in Italia, la Corte ha richiamato la raccomandazione del Consiglio d’Europa “a ricorrere il più possibile alle misure alternative alla detenzione e a riorientare la loro politica penale verso il minimo ricorso alla carcerazione, allo scopo, tra l’altro, di risolvere il problema della crescita della popolazione carceraria”.

In ordine alla applicazione della Convenzione, la Corte ha rammentato che, in materia di condizioni detentive, i rimedi ‘preventivi’ e quelli di natura ‘compensativa’ devono considerarsi complementari e vanno quindi apprestati congiuntamente. Fermo restando che la migliore riparazione possibile è la rapida cessazione della violazione del diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti.

La stessa decisione adottata, con voto unanime, dalla Corte di Strasburgo ha fissato il termine di un anno perché l’Italia si conformi alla sentenza ed ha stabilito di sospendere, in pendenza di detto termine, le procedure relative alle “diverse centinaia di ricorsi proposti contro l’Italia”; ricorsi che, in assenza di effettiva, sostanziale modifica della situazione carceraria, appaiono destinati a sicuro accoglimento stante la natura di sentenza pilota.

Il termine annuale decorre dalla data in cui la sentenza è divenuta definitiva, ossia dal giorno 28 maggio 2013, in cui è stata respinta l’istanza di rinvio alla Grande Chambre della Corte, presentata dall’Italia al fine di ottenere un riesame della sentenza. Pertanto, il termine concesso dalla Corte allo Stato italiano verrà a scadere il 28 maggio del 2014.

Vale la pena di ricordare che la sentenza del gennaio scorso segue la pronuncia con cui quattro anni fa la stessa Corte europea aveva già giudicato le condizioni carcerarie del nostro Paese incompatibili con l’art. 3 della Convenzione (Sulejmanovic contro Italia, 16 luglio 2009), ma non aveva ritenuto di fissare un termine per l’introduzione di idonei rimedi interni. Anche perciò ho dovuto mettere in evidenza – all’atto della pronuncia della recente sentenza “Torreggiani” – come la decisione rappresenti “una mortificante conferma della perdurante incapacità del nostro Stato a garantire i diritti elementari dei reclusi in attesa di giudizio e in esecuzione di pena e nello stesso tempo una sollecitazione pressante da parte della Corte a imboccare una strada efficace per il superamento di tale ingiustificabile stato di cose”.

L’art. 46 della Convenzione europea stabilisce, invero, che gli Stati aderenti “si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti”. Tale impegno, secondo l’interpretazione costante della

Corte costituzionale (a partire dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007), rientra nell'ambito dell'art. 117 della Costituzione, secondo cui la potestà legislativa è esercitata dallo Stato "nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali". In particolare, la Corte costituzionale ha, recentemente, stabilito che, in caso di pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo che accertano la violazione da parte di uno Stato delle norme della Convenzione, "è fatto obbligo per i poteri dello Stato, ciascuno nel rigoroso rispetto delle proprie attribuzioni, di adoperarsi affinché gli effetti normativi lesivi della Convenzione cessino".

La cessazione degli effetti lesivi si ha, innanzitutto, con il porre termine alla lesione del diritto e, soltanto in via sussidiaria, con la riparazione delle conseguenze della violazione già verificatasi. Da qui deriva il dovere urgente di fare cessare il sovraffollamento carcerario rilevato dalla Corte di Strasburgo, più ancora che di procedere a un ricorso interno idoneo ad offrire un ristoro per le condizioni di sovraffollamento già patite dal detenuto. Questo ultimo rimedio, analogo a quello che la legge 24 marzo 2001 n.89 ha introdotto per la riparazione nei casi di violazione del diritto alla durata ragionevole del processo, lascerebbe sussistere i casi di violazione dell'art. 3 della Convenzione, limitandosi a riconoscere all'interessato una equa soddisfazione pecuniaria, inidonea a tutelare il diritto umano del detenuto oltre che irragionevolmente dispendiosa per le finanze pubbliche.

Da una diversa prospettiva, la gravità del problema è stata da ultimo denunciata dalla Corte dei Conti, pronunciatisi – in sede di controllo sulla gestione del Ministero della Giustizia nell'anno 2012 – sugli esiti dell'indagine condotta su "l'assistenza e la rieducazione dei detenuti". Essa ha evidenziato che il sovraffollamento carcerario – unitamente alla scarsità delle risorse disponibili – incide in modo assai negativo sulla possibilità di assicurare effettivi percorsi individualizzati volti al reinserimento sociale dei detenuti. Viene così ad essere frustrato il principio costituzionale della finalità rieducativa della pena, stante l'abisso che separa una parte – peraltro di intollerabile ampiezza – della realtà carceraria di oggi dai principi dettati dall'art. 27 della Costituzione.

Il richiamo ai principi posti dall'art. 27 e dall'art. 117 della nostra Carta fondamentale qualifica come costituzionale il dovere di tutti i poteri dello Stato di far cessare la situazione di sovraffollamento carcerario entro il termine posto dalla Corte europea, imponendo interventi che riconducano comunque al rispetto della Convenzione sulla salvaguardia dei diritti umani.

La violazione di tale dovere comporta tra l'altro ingenti spese derivanti dalle condanne dello Stato italiano al pagamento degli equi indennizzi previsti dall'art. 41 della Convenzione: condanne che saranno prevedibilmente numerose, in relazione

al rilevante numero di ricorsi ora sospesi ed a quelli che potranno essere proposti a Strasburgo. Ma l'Italia viene, soprattutto, a porsi in una condizione che ho già definito umiliante sul piano internazionale per le tantissime violazioni di quel divieto di trattamenti inumani e degradanti nei confronti dei detenuti che la Convenzione europea colloca accanto allo stesso diritto alla vita. E tale violazione dei diritti umani va ad aggiungersi, nella sua estrema gravità, a quelle, anche esse numerose, concernenti la durata non ragionevole dei processi.

Ma l'inerzia di fronte al dovere derivante dalla citata sentenza pilota della Corte di Strasburgo potrebbe avere altri effetti negativi oltre quelli già indicati.

Proprio in ragione dei citati profili di costituzionalità, alcuni Tribunali di sorveglianza hanno, recentemente, sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 147 del codice penale (norma che stabilisce i casi di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena), per la parte in cui non prevede che si possa ordinare il differimento della pena carceraria anche nel caso di un prevedibile svolgimento della pena (in relazione alla situazione del singolo istituto penitenziario) in condizioni contrarie al senso di umanità. Il possibile accoglimento della questione da parte della Corte costituzionale avrebbe consistenti effetti sulla esecuzione delle condanne definitive a pene detentive.

Sottopongo dunque all'attenzione del Parlamento l'inderogabile necessità di porre fine, senza indugio, a uno stato di cose che ci rende tutti corresponsabili delle violazioni contestate all'Italia dalla Corte di Strasburgo: esse si configurano, non possiamo ignorarlo, come inammissibile allontanamento dai principi e dall'ordinamento su cui si fonda quell'integrazione europea cui il nostro paese ha legato i suoi destini.

Ma si deve aggiungere che la stringente necessità di cambiare profondamente la condizione delle carceri in Italia costituisce non solo un imperativo giuridico e politico, bensì in pari tempo un imperativo morale. Le istituzioni e la nostra opinione pubblica non possono e non devono scivolare nell'insensibilità e nell'indifferenza, convivendo – senza impegnarsi e riuscire a modificarla – con una realtà di degrado civile e di sofferenza umana come quella che subiscono decine di migliaia di uomini e donne reclusi negli istituti penitenziari. Il principio che ho poc'anzi qualificato come "dovere costituzionale", non può che trarre forza da una drammatica motivazione umana e morale ispirata anche a fondamentali principi cristiani.

Com'è noto, ho già evidenziato in più occasioni la intollerabilità della situazione di sovraffollamento carcerario degli istituti penitenziari. Nel 2011, in occasione di un convegno tenutosi in Senato, avevo sottolineato che la realtà carceraria rappresenta "un'emergenza assillante, dalle imprevedibili e al limite ingovernabili ri-

cadute, che va affrontata senza trascurare i rimedi già prospettati e in parte messi in atto, ma esaminando ancora con la massima attenzione ogni altro possibile intervento e non escludendo pregiudizialmente nessuna ipotesi che possa rendersi necessaria”.

Orbene, dagli ultimi dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) del Ministero della Giustizia – aggiornati al 30 settembre 2013 – risulta che il numero di persone detenute è pari a 64.758, mentre la "capienza regolamentare" è di 47.615. Secondo i dati statistici relativi alla percentuale dei detenuti sul totale della popolazione dei diversi Paesi, pubblicati dal Consiglio d'Europa, nell'anno 2011 in Italia vi erano 110,7 detenuti ogni 100.000 abitanti. Nel confronto con gli altri Paesi europei tale dato è sostanzialmente pari a quello della Grecia e Francia (rispettivamente, 110,3 e 111,3) e viene superato da Inghilterra e Spagna (entrambe oltre quota 150). Peraltro, l'Italia – nello stesso anno 2011 – si posizionava, tra i Paesi dell'Unione Europea, ai livelli più alti nell'indice percentuale tra detenuti presenti e posti disponibili negli istituti penitenziari (ossia l'indice del "sovraffollamento carcerario"), con una percentuale pari al 147%. Solo la Grecia ci superava con il 151,7%. Per il 2012 non sono ancora disponibili i dati del Consiglio d'Europa; da una ricerca di un'organizzazione indipendente (*International Center for prison studies*), risulta comunque confermato l'intollerabile livello di congestione del sistema carcerario italiano che, nonostante una riduzione percentuale rispetto all'anno precedente, ha guadagnato il – non encomiabile – primato del sovraffollamento tra gli Stati dell'Unione Europea, con la percentuale del 140,1%, mentre la Grecia ci seguiva con un indice pari al 136,5%.

E vengo ai rimedi prospettati o già in atto. Per risolvere la questione del sovraffollamento, si possono ipotizzare diverse strade, da percorrere congiuntamente.

### **A) Ridurre il numero complessivo dei detenuti, attraverso innovazioni di carattere strutturale quali:**

- 1) l'introduzione di meccanismi di *probation*. A tale riguardo, il disegno di legge delega approvato dalla Camera e ora all'esame del Senato, prevede, per taluni reati e in caso di assenza di pericolosità sociale, la possibilità per il giudice di applicare direttamente la “messa alla prova” come pena principale. In tal modo il condannato eviterà l'ingresso in carcere venendo, da subito, assegnato a un percorso di reinserimento;
- 2) la previsione di pene limitative della libertà personale, ma “non carcerarie”. Anche su questo profilo incide il disegno di legge ora citato, che intende introdurre la pena – irrogabile direttamente dal giudice con la sentenza di condanna – della “reclusione presso il domicilio”;

- 3) la riduzione dell'area applicativa della custodia cautelare in carcere. A tale proposito, dai dati del DAP risulta che, sul totale dei detenuti, quelli "in attesa di primo giudizio" sono circa il 19%; quelli condannati in primo e secondo grado complessivamente anch'essi circa il 19%; il restante 62% sono "definitivi" cioè raggiunti da una condanna irrevocabile. Nella condivisibile ottica di ridurre l'ambito applicativo della custodia carceraria è già intervenuta la legge n. 94 del 2013, di conversione del decreto legge n. 78 del 2013, che ha modificato l'articolo 280 del codice di procedura penale, elevando da quattro a cinque anni di reclusione il limite di pena che può giustificare l'applicazione della custodia in carcere;
- 4) l'accrescimento dello sforzo diretto a far sì che i detenuti stranieri possano espriare la pena inflitta in Italia nei loro Paesi di origine. In base ai dati del DAP, la percentuale dei cittadini stranieri sul totale dei detenuti è circa il 35%. Il Ministro Cancellieri, parlando recentemente alla Camera dei Deputati, ha concordato sulla necessità di promuovere e attuare specifici accordi con i Paesi di origine dei detenuti stranieri (l'Italia ha aderito alla Convenzione europea sul trasferimento delle persone condannate e ha già stipulato nove accordi bilaterali in tal senso). Ella ha tuttavia dato notizia degli scarsi (purtroppo) risultati concreti conseguiti sinora. Nel corso del 2012 solo 131 detenuti stranieri sono stati trasferiti nei propri Paesi (mentre nei primi sei mesi del 2013 il numero è di 82 trasferimenti). Ciò, secondo il Ministro, dipende, in via principale, dalla complessità delle procedure di omologazione delle condanne emesse in Italia da parte delle autorità straniere. Il Ministro si è impegnato per rivedere il contenuto degli accordi al fine di rendere più rapidi e agevoli i trasferimenti e per stipulare nuove convenzioni con i Paesi (principalmente dell'area del Maghreb) da cui proviene la maggior parte dei detenuti stranieri. Tra i fattori di criticità del meccanismo di trasferimento dei detenuti stranieri, va annoverata anche la difficoltà, sul piano giuridico, di disporre tale misura nei confronti degli stranieri non ancora condannati in via definitiva, che rappresentano circa il 45% del totale dei detenuti stranieri;
- 5) l'attenuazione degli effetti della recidiva quale presupposto ostativo per l'ammissione dei condannati alle misure alternative alla detenzione carceraria; in tal senso un primo passo è stato compiuto a seguito dell'approvazione della citata legge n. 94 del 2013, che ha anche introdotto modifiche all'istituto della liberazione anticipata. Esse consentono di detrarre dalla pena da espriare i periodi di "buona condotta" riferibili al tempo trascorso in "custodia cautelare", aumentando così le possibilità di accesso ai benefici penitenziari;
- 6) infine, una incisiva depenalizzazione dei reati, per i quali la previsione di una

sanzione diversa da quella penale può avere una efficacia di prevenzione generale non minore.

### **B) Aumentare la capienza complessiva degli istituti penitenziari.**

In tale ottica è recentemente intervenuto il già richiamato (e convertito in legge) decreto– legge n. 78 del 2013, che ha inteso dare un nuovo impulso al "Piano Carceri" (i cui interventi si dovrebbero concludere, prevedibilmente, entro la fine del 2015). Il Ministro della Giustizia, Cancellieri, ha dichiarato, intervenendo alla Camera, che "entro il mese di maggio 2014 saranno disponibili altri 4 mila nuovi posti detentivi mentre al completamento del Piano Carceri i nuovi posti saranno circa 10 mila". In una successiva dichiarazione, il Ministro, nel confermare che al completamento del Piano Carceri la capienza complessiva aumenterà di 10.000 unità, ha precisato che "entro la fine del corrente anno saranno disponibili 2.500 nuovi posti detentivi" e che "è in progetto il recupero di edifici oggi destinati ad ospedale psichiatrico giudiziario e la riapertura di spazi detentivi nell'isola di Pianosa".

Ma, in conclusione, l'incremento ipotizzato della ricettività carceraria – certamente apprezzabile – appare, in relazione alla "tempistica" prevista per l'incremento complessivo, insufficiente rispetto all'obiettivo di ottemperare tempestivamente e in modo completo alla sentenza della Corte di Strasburgo.

Tutti i citati interventi – certamente condivisibili e di cui ritengo auspicabile la rapida definizione – appaiono parziali, in quanto inciderebbero verosimilmente pro futuro e non consentirebbero di raggiungere nei tempi dovuti il traguardo tassativamente prescritto dalla Corte europea.

Ritengo perciò necessario intervenire nell'immediato (il termine fissato dalla sentenza "Torreggiani" scadrà, come già sottolineato, il 28 maggio 2014) con il ricorso a "rimedi straordinari".

### **C) Considerare l'esigenza di rimedi straordinari**

La prima misura su cui intendo richiamare l'attenzione del Parlamento è l'indulto, che – non incidendo sul reato, ma comportando solo l'estinzione di una parte della pena detentiva – può applicarsi ad un ambito esteso di fattispecie penali (fatta eccezione per alcuni reati particolarmente odiosi). Ritengo necessario che – onde evitare il pericolo di una rilevante percentuale di ricaduta nel delitto da parte di condannati scarcerati per l'indulto, come risulta essere avvenuto in occasione della legge n. 241 del 2006 – il provvedimento di clemenza sia accompagnato da idonee misure, soprattutto amministrative, finalizzate all'effettivo reinserimento delle persone scarcerate, che dovrebbero essere concretamente accompagnate nel percorso di risocializzazione.

Al provvedimento di indulto, potrebbe aggiungersi una amnistia. Rilevo che dal 1953 al 1990 sono intervenuti tredici provvedimenti con i quali è stata concessa l'amnistia (sola o unitamente all'indulto). In media, dunque, per quasi quaranta anni sono state varate amnistie con cadenza inferiore a tre anni. Dopo l'ultimo provvedimento di amnistia (d.P.R. n. 75 del 1990) – risalente a ventitré anni fa – è stata, approvata dal Parlamento soltanto una legge di clemenza, relativa al solo indulto (legge n. 241 del 2006).

Le ragioni dell'assenza di provvedimenti di amnistia dopo il 1990 e l'intervento, ben sedici anni dopo tale data, del solo indulto di cui alla legge n. 241 del 2006, sono da individuare, oltre che nella modifica costituzionale che ha previsto per le leggi di clemenza un quorum rafforzato (maggioranza di due terzi dei componenti di ciascuna Camera), anche in una "ostilità agli atti di clemenza" diffusasi nell'opinione pubblica; ostilità cui si sono aggiunti, anche in anni recenti, numerosi provvedimenti che hanno penalizzato – o sanzionato con maggior rigore – condotte la cui reale offensività è stata invece posta in dubbio da parte della dottrina penalistica (o per le quali è stata posta in dubbio l'efficacia della minaccia di una sanzione penale). Ritengo che ora, di fronte a precisi obblighi di natura costituzionale e all'imperativo – morale e giuridico – di assicurare un "civile stato di governo della realtà carceraria", sia giunto il momento di riconsiderare le perplessità relative all'adozione di atti di clemenza generale.

Per quanto riguarda l'ambito applicativo dell'amnistia, ferma restando la necessità di evitare che essa incida su reati di rilevante gravità e allarme sociale (basti pensare ai reati di violenza contro le donne), non ritengo che il Presidente della Repubblica debba – o possa – indicare i limiti di pena massimi o le singole fattispecie escluse. La "perimetrazione" della legge di clemenza rientra infatti tra le esclusive competenze del Parlamento e di chi eventualmente prenderà l'iniziativa di una proposta di legge in materia. L'opportunità di adottare congiuntamente amnistia e indulto (come storicamente è sempre avvenuto sino alla legge n. 241 del 2006, di sola concessione dell'indulto) deriva dalle diverse caratteristiche dei due strumenti di clemenza. L'indulto, a differenza dell'amnistia, impone di celebrare comunque il processo per accertare la colpevolezza o meno dell'imputato e, se del caso, applicare il condono, totale o parziale, della pena irrogata (e quindi – al contrario dell'amnistia che estingue il reato – non elimina la necessità del processo, ma annulla, o riduce, la pena inflitta).

L'effetto combinato dei due provvedimenti (un indulto di sufficiente ampiezza, ad esempio pari a tre anni di reclusione, e una amnistia avente ad oggetto fattispecie di non rilevante gravità) potrebbe conseguire rapidamente i seguenti risultati positivi:

- a) l'indulto avrebbe l'immediato effetto di ridurre considerevolmente la popolazione carceraria. Dai dati del DAP risulta che al 30 giugno 2013 circa 24.000 condannati in via definitiva si trovavano ad espia- re una pena detentiva residua non superiore a tre anni; essi quindi per la maggior parte sarebbero scarcerati a seguito di indulto, riportando il numero dei detenuti verso la capienza regolamentare;
- b) l'amnistia consentirebbe di definire immediatamente numerosi procedimenti per fatti "bagatellari" (destinati di frequente alla prescrizione se non in primo grado, nei gradi successivi del giudizio), permettendo ai giudici di dedicarsi ai procedimenti per reati più gravi e con detenuti in carcerazione preventiva. Ciò avrebbe l'effetto – oltre che di accelerare in via generale i tempi della giustizia – di ridurre il periodo sofferto in custodia cautelare prima dell'intervento della sentenza definitiva (o comunque prima di una pronuncia di condanna, ancorché non irrevocabile).
- c) inoltre, un provvedimento generale di clemenza – con il conseguente rilevante decremento del carico di lavoro degli uffici – potrebbe sicuramente facilitare l'attuazione della riforma della geografia giudiziaria, recentemente divenuta operativa.

La rilevante riduzione complessiva del numero dei detenuti (sia di quelli in espiazione di una condanna definitiva che di quelli in custodia cautelare), derivante dai provvedimenti di amnistia e di indulto, consentirebbe di ottenere il risultato di adempiere tempestivamente alle prescrizioni della Corte europea, e insieme, soprattutto, di rispettare i principi costituzionali in tema di esecuzione della pena. Appare, infatti, indispensabile avviare una decisa inversione di tendenza sui modelli che caratterizzano la detenzione, modificando radicalmente le condizioni di vita dei ristretti, offrendo loro reali opportunità di recupero. La rieducazione dei condannati – cui deve, per espressa previsione costituzionale, tendere l'esecuzione della pena – necessita di alcune precondizioni (quali la non lontananza tra il luogo di espiazione e la residenza dei familiari; la distinzione tra persone in attesa di giudizio e condannati; la adeguata tutela del diritto alla salute; dignitose condizioni di detenzione; differenziazione dei modelli di intervento) che possono realizzarsi solo se si eliminerà il sovraffollamento carcerario. A ciò dovrebbe accompagnarsi l'impegno del Parlamento e del Governo a perseguire vere e proprie riforme strutturali – oltre le innovazioni urgenti già indicate sotto la lettera A) di questo messaggio – al fine di evitare che si rinnovi il fenomeno del "sovraffollamento carcerario". Il che mette in luce la connessione profonda tra il considerare e affrontare tale fenomeno e il mettere mano a un'opera, da lungo tempo

matura e attesa, di rinnovamento dell'Amministrazione della giustizia. La connessione più evidente è quella tra irragionevole lunghezza dei tempi dei processi ed effetti di congestione e ingovernabilità delle carceri. Ma anche rimedi qui prima indicati, come "un'incisiva depenalizzazione", rimandano a una riflessione d'insieme sulle riforme di cui ha bisogno la giustizia: e per giungere a individuare e proporre formalmente obiettivi di questa natura, potrebbe essere concretamente di stimolo il capitolo V della relazione finale presentata il 12 aprile 2013 dal Gruppo di lavoro da me istituito il 31 marzo che affiancò ai temi delle riforme istituzionali quelli, appunto, dell'Amministrazione della giustizia. Auspico che il presente messaggio possa valere anche a richiamare l'attenzione sugli orientamenti di quel Gruppo di lavoro, condivisi da esponenti di diverse forze politiche.

Onorevoli parlamentari,

confido che vorrete intendere le ragioni per cui mi sono rivolto a voi attraverso un formale messaggio al Parlamento e la natura delle questioni che l'Italia ha l'obbligo di affrontare per imperativi pronunciamenti europei. Si tratta di questioni e ragioni che attengono a quei livelli di civiltà e dignità che il nostro paese non può lasciar compromettere da ingiustificabili distorsioni e omissioni della politica carceraria e della politica per la giustizia.

Roma, 8 ottobre 2013



## **Gli autori**

Monica Aranda Ocaña

*Docente presso il dipartimento di Diritto e scienze penali dell'Università di Barcellona. Membro fondatore dell'Osservatorio sul sistema penale e i diritti fondamentali.*

Nils Christie

*Membro dell'Accademia norvegese delle Scienze e delle Lettere.*

Franco Corleone

*Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Toscana.*

Melissa Costagli

*Laureata in giurisprudenza presso l'Università di Pisa dove ha conseguito il Master in Criminologia Sociale.*

Richard Garside

*Direttore del Centre for Crime and Justice Studies.*

Alessandro Margara

*Già Presidente del Tribunale di sorveglianza di Firenze.*

Saverio Migliori

*Ricercatore presso la Fondazione Giovanni Michelucci.*

Mauro Palma

*Membro del Consiglio europeo per la cooperazione penalistica. Presidente della Commissione ministeriale per le questioni penitenziarie.*

Massimo Pavarini

*Docente di Diritto penale dell'Università degli Studi di Bologna.*

Iñaki Rivera Beiras

*Docente di Diritto penale dell'Università di Barcellona. Direttore dell'Osservatorio sul sistema penale e i diritti fondamentali.*

Marella Santangelo

*Docente di Progettazione Architettonica all'Università degli Studi di Napoli Federico II.*

Alessio Scandurra

*Ricercatore presso la Fondazione Giovanni Michelucci.*

Jonathan Simon

*Docente di Diritto alla Berkeley School of Law.*



Perché si dilata progressivamente l'area dei sistemi penali dei vari paesi e si sceglie sempre più la pena detentiva, nonostante si affermi con costanza che questa deve essere l'ultima *ratio*?

Perché il nostro Capo dello Stato arriva a denunciare “l'abisso che separa la realtà carceraria di oggi dal dettato costituzionale sulla funzione rieducatrice della pena e sui diritti e la dignità delle persone” e aggiunge che si tratta di “una realtà non giustificabile in nome della sicurezza che ne viene più insidiata che garantita”?

Perché non si constata che questa alluvione penale, rilegittimando il carcere, rende sempre più vaghi i confini del sistema penale e sempre più frequenti i casi in cui un processo è sempre meno espressione di investigazioni e accertamenti compiuti nel dibattimento e proviene da indagini sommarie, svolte dagli organi di polizia: un reato e una pena, quindi, oltre il sistema e un processo che si trasforma in un accertamento di polizia?

Perché, tutto ciò si risolve con la perdita dei diritti delle persone detenute nel processo e durante la detenzione?

Perché le condizioni delle carceri peggiorano progressivamente, producendo sovraffollamento, a sua volta causa di degrado, così che il lavoro, la scuola e le altre attività che dovrebbero rendere attiva la vita nel carcere non sono più realizzabili?

Perché le politiche penitenziarie degli Stati, sempre più disapprovate dagli organi internazionali di controllo, restano le medesime?

Perché la guerra alla droga (*war drug*) e alla microcriminalità (*war crime*) continua ininterrotta e perché la chiamano guerra ed è chiaramente responsabile del sovraffollamento?

Perché la guerra alla povertà è finita da tempo? I poveri hanno perso, ovviamente.

*Contributi di:*

Monica Aranda Ocaña, Nils Christie, Franco Corleone, Melissa Costagli, Richard Garside, Alessandro Margara, Saverio Migliori, Mauro Palma, Massimo Pavarini, Iñaki Rivera Beiras, Marella Santangelo, Alessio Scandurra, Jonathan Simon



REGIONE TOSCANA  
Consiglio Regionale



Garante regionale delle  
persone sottoposte a misure  
restrittive della libertà  
personale della Toscana



Fondazione  
Giovanni  
Michelucci