

# *ANTIGONE*



Rivista *ANTIGONE*

a cura dell'associazione Antigone onlus

SEDE OPERATIVA: via Silvano n. 10, fabbricato D, scala I, 00158 Roma

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

TEL.: 06 443631191 - FAX: 06 233215489

SITO: [www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it) - E-MAIL: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

DIRETTORE RESPONSABILE: Claudio Sarzotti (Università di Torino)

CO-DIRETTORE: Stefano Anastasia (Università di Perugia)

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

REDAZIONE

COORDINATORI: Daniela Ronco, Giovanni Torrente

CORPO REDAZIONALE: Cristiana Bianco, Cecilia Blengino, Valeria Casciello, Dario Stefano Dell'Aquila, Patrizio Gonnella, Marina Graziosi, Giovanni Jocteau, Susanna Marietti, Simona Materia, Andrea Molteni, Silvia Mondino, Alessandra Naldi, Alvis Sbraccia, Vincenzo Scalia, Alessio Scandurra, Anna Simone, Francesca Vianello

PROGETTAZIONE GRAFICA: a cura di Daniele Pepino

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

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

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

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

Edizioni Gruppo Abele

corso Trapani 95 - 10141 Torino

TEL.: 011 389500 - FAX: 011 389881

SITO: [www.gruppoabele.org](http://www.gruppoabele.org) - E-MAIL: [edizioni@gruppoabele.org](mailto:edizioni@gruppoabele.org)

***ANTIGONE***  
***QUADRIMESTRALE DI CRITICA***  
***DEL SISTEMA PENALE E PENITENZIARIO***

ANNO VI - N. 1

Antigone: vent'anni di impegno civile

 **edizioni**  
**GruppoAbele**

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

ABBONAMENTI

Per l'anno 2011 l'abbonamento alla rivista è stato fissato a 66 €  
Il versamento può essere effettuato:

- sul conto corrente postale n. 93099000 intestato a:  
Associazione Antigone Onlus, Via della Dogana Vecchia, 5 - Roma,  
IBAN IT 45 N 07601 03200 000093099000;
- sul conto corrente bancario intestato a:  
Associazione Antigone Onlus, presso Banca di Credito Cooperativo di Roma,  
IBAN IT 17 U 08327 03251 00000 0000698, SWIFT ROMAITRRXXX.

L'abbonamento alla rivista può essere sottoscritto anche versando la quota  
di socio sostenitore dell'associazione Antigone pari a 100 €,  
utilizzando le medesime modalità di cui sopra.

Effettuato il versamento, occorre comunicare il proprio nominativo  
compilando il modulo che trovate sul sito [www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)  
inviandolo (via mail, via fax o via posta ordinaria) con allegato bollettino postale  
o copia della ricevuta dell'effettuato bonifico bancario al seguente indirizzo:

Associazione Antigone  
via Silvano 10, fabb. D, sc. I - 00158 Roma  
tel. 06.44363191 / fax 06.233215489  
e-mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it) / sito: [www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)

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

## INDICE

<b>Editoriale</b> , <i>Stefano Anastasia e Claudio Sarzotti</i>	pag.	7
<b>I DOCUMENTI PER LA STORIA VENTENNALE DI ANTIGONE</b>		
<b>L'Aids in carcere e nella società</b> , Contributo di Antigone alla VII International Conference on Aids (Firenze, giugno 1991)	»	11
<b>Ergastolo e diritti fondamentali</b> , <i>Luigi Ferrajoli</i>	»	15
<b>Quale soluzione per gli anni Settanta?</b> Appunti per un dibattito all'avvio della XI legislatura (6 marzo 1992)	»	25
<b>Culture e significati della pena negli interventi legislativi sul carcere</b> , <i>Mauro Palma</i>	»	31
<b>Un forum permanente per politiche di riduzione del danno in tema di droghe</b> , Appello pubblico (25 gennaio 1994)	»	40
<b>Appunti per la riforma della custodia cautelare</b> , Note per una conferenza stampa (26 luglio 1994)	»	44
<b>Il vaso di Pandora. Carcere e pena dopo le riforme</b> , Documento preparatorio del convegno omonimo (novembre 1995)	»	47
<b>Sentenza capitale</b> , <i>Stefano Anastasia</i>	»	56
<b>L'Ombudsman quale figura posta a garanzia dei diritti umani dei detenuti e di dignitose condizioni di detenzione</b> , Documento preparatorio del convegno di Padova (aprile 1997)	»	59
<b>Verso un nuovo codice penale. Le proposte di Antigone</b> , <i>Arturo Salerni</i>	»	69
<b>Carcere, diamogli un occhio! Un Osservatorio "non governativo" sulle condizioni di detenzione in Italia</b> , Progetto per la realizzazione di un Osservatorio nazionale sulle condizioni di detenzione (novembre 1998)	»	73
<b>Per l'introduzione del reato di tortura</b> , Relazione al disegno di legge n. 3691 (Senato della Repubblica, XIII legislatura)	»	77
<b>Attento alla giustizia</b> , <i>D'Alema</i> , Appello al Presidente del Consiglio dei ministri (18 marzo 1999)	»	82
<b>Osservazioni sul nuovo Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario</b>	»	85
<b>Giustizia e diritti nella società dell'incertezza. Un nuovo patto per il diritto penale minimo</b> , Documento politico-programmatico per la XI Assemblea nazionale di Antigone (Roma, 19 Febbraio 2001)	»	92
<b>Codice etico di condotta e formazione delle forze di polizia</b> , Relazioni alle proposte di legge 2970 e 3042 (Camera dei deputati, XIV legislatura, luglio 2002)	»	109

<b>Antigone, noi accusati di rivolta</b> , <i>Stefano Anastasia</i> (da <i>Il Manifesto</i> , 13 novembre 2002)	»	114
<b>Prime osservazioni sul Libro verde sull'armonizzazione, il mutuo riconoscimento e l'applicazione delle sanzioni penali nell'Unione europea</b> (30 luglio 2004)	»	116
<b>Salva-Previti e ammazza-Gozzini</b> , <i>Patrizio Gonnella</i>	»	123
<b>Per una nuova Amministrazione penitenziaria</b> , Documento preparatorio del convegno svoltosi a Roma il 9 maggio 2006	»	125
<b>Il difensore civico dei detenuti promosso da Antigone</b> , <i>Stefano Anastasia</i>	»	128
<b>Prigioni sovraffollate: cercando soluzioni</b> , Documento di indirizzo per una riforma organica del sistema penitenziario (ottobre 2009)	»	135
<b>Tre anni di applicazione della legge Fini-Giovanardi: la parola ai dati</b> , <i>Alessio Scandurra</i>	»	149
<b>Le pubblicazioni di Antigone</b>	»	167

## LE RUBRICHE PERIODICHE

### RUBRICA GIURIDICA

L'ingresso in carcere del medico di fiducia alla luce delle disposizioni del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, <i>Simona Filippi e Daniela Ronco</i>	»	171
---	---	-----

### RECENSIONI

Franco Prina (a cura di), <i>Consumo di droghe e sanzioni amministrative. Un bilancio sull'applicazione dell'art. 75 del dPR 309/90</i> , FrancoAngeli, 2011 (di Claudio Sarzotti)	»	175
Vincenzo Ruggiero, <i>Il delitto, la legge, la pena: la contro-idea abolizionista</i> , Edizioni Gruppo Abele, 2011 (di Alvisè Sbraccia)	»	179
Marco Ruotolo, <i>Dignità e carcere</i> , Edizioni scientifiche italiane, 2011 (di Patrizio Gonnella)	»	182
Stefano Anastasia - Franco Corleone - Luca Zevi (a cura di), <i>Il corpo e lo spazio della pena. Architettura, urbanistica e politiche penitenziarie</i> , Ediesse, 2011 (di Alessio Scandurra)	»	184
Hanno collaborato a questo numero	»	187
Regole per l'invio di contributi	»	189

## EDITORIALE

*Stefano Anastasia e Claudio Sarzotti*

La rivista riprende le pubblicazioni con qualche mese di ritardo. Sono tempi di vacche magre per tutte le attività scientifiche e culturali; *Antigone* non fa eccezione. Siamo ancora in piedi grazie a vecchi e nuovi amici. Tra i vecchi dobbiamo ringraziare la Compagnia San Paolo di Torino, che ha rinnovato e prolungato il suo finanziamento, e la tipografia della Casa circondariale di Ivrea che continua a stampare i nostri testi. Tra i nuovi dobbiamo annoverare le Edizioni Gruppo Abele che da questo numero ci ospitano nel loro nutrito gruppo di pubblicazioni editoriali e periodiche (si pensi a riviste che hanno ormai un pubblico consolidato come *Narcomafie* e *Animazione sociale*). Ma occorre non dimenticare anche i vecchi amici (e tali rimarranno) le cui strade si dividono dalle nostre, ovvero la casa editrice L'Harmattan Italia e la sua *factotum* Elisa Pelizzari con la quale abbiamo lavorato in questi anni cercando di offrire un prodotto di buona qualità anche dal punto di vista editoriale, pur con la perenne ristrettezza di risorse finanziarie e organizzative.

Andiamo ad abitare in una casa nuova, in ambienti più grandi e quindi abbiamo rinnovato anche l'arredamento. Nuove forze nel comitato redazionale della rivista e nel comitato scientifico (che si apre alla dimensione internazionale), un nuovo co-direttore, Stefano Anastasia, che sarà di grande aiuto, oltre che dal punto di vista scientifico, anche per poter meglio coordinare la rivista con le attività dell'associazione, nuove modalità di acquisizione e di valutazione dei testi da pubblicare. Rispetto a quest'ultimo tema, la rivista si adegua alle nuove tendenze del mondo accademico con un sistema di referaggio dei testi che giungono alla redazione e di acquisizione di articoli da pubblicare attraverso il sistema ormai molto diffuso del *call for paper*. Per presentare meglio al pubblico e consentire anche una più agevole consultazione delle annate precedenti della rivista (giunta ormai al suo sesto anno di edizione) abbiamo aperto un apposito spazio all'interno del sito

dell'associazione (cfr. [www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)). *Last but not least*, una nuova veste grafica che consentirà di ampliare anche quantitativamente i contenuti della rivista e una consultazione più immediata con l'introduzione degli "abstract" all'inizio di ogni saggio. Restano invariate, per il momento, le rubriche e la scelta di riservare ogni numero della rivista a un tema monografico.

In particolare, questo fascicolo di *Antigone* è dedicato al ventennale dell'associazione che ne ha promosso la pubblicazione. Venti anni sono un tempo sufficientemente lungo per guardarsi alle spalle e cominciare a tentare dei bilanci della propria attività. Antigone (l'associazione) l'ha fatto pubblicamente, con la sua ultima assemblea annuale, nel maggio del 2011, e mette oggi a disposizione una (piccola, piccolissima) parte del proprio archivio documentario per offrire a una platea più ampia di lettori (studiosi o semplici curiosi che siano) la possibilità di confrontarsi direttamente con il percorso da essa compiuto in questi due decenni.

I testi che seguono (relazioni, progetti e documenti di lavoro, proposte di legge, articoli per quotidiani e appelli pubblici, nonché l'elenco delle pubblicazioni prodotte dall'associazione, raccolte e ordinate da Donatella Panzieri), in parte già editi, in parte no, scandiscono i tempi ed evidenziano i temi dell'attività di Antigone: dall'originaria attenzione al diritto penale dell'emergenza ai nuovi problemi della carcerazione di massa, dall'impegno contro le pene capitali (ergastolo e pena di morte) a quello per i diritti delle persone private della libertà e contro ogni forma di tortura o di pene inumane o degradanti, dalla critica della legislazione sulle droghe a quella rivolta contro l'affermarsi del paradigma securitario. Una (ormai) lunga storia di cui c'è da essere orgogliosi, nonostante tutto: nonostante il sistema penale e penitenziario italiano abbia spesso preso altre strade, opposte a quelle indicate nelle pagine che seguono.

A beneficio dei lettori, un indice di parole-chiave (*keywords*) consentirà loro di navigare tra i testi, intravedendo continuità, innovazioni, evoluzioni e discontinuità in una vicenda collettiva, di impegno civile ventennale (di qui il titolo del numero della rivista) e intellettuale insieme, che si è pensata innanzitutto come una forma di partecipazione politica, di condivisione di responsabilità per le sorti del sistema di giustizia penale e, soprattutto, per la tenuta sociale e civile del Paese, di cui – come insegnano i classici – quello è un semplice specchio.

**I DOCUMENTI PER LA STORIA  
VENTENNALE DI ANTIGONE**





**L'AIDS IN CARCERE E NELLA SOCIETÀ**  
**Contributo di Antigone alla VII International Conference on AIDS**  
**(Firenze, giugno 1991)**

*Nel giugno 1991 si svolge a Firenze la VII Conferenza internazionale sull'AIDS. Da pochi anni, con la diffusione del virus e la criminalizzazione dei tossicodipendenti, la sindrome da immunodeficienza acquisita ha fatto il suo ingresso nelle carceri italiane, in un contesto normativo e operativo del tutto inadeguato alla assistenza e alla cura dei sieropositivi e dei malati, ma anche alla prevenzione della diffusione del virus. Antigone, appena costituitasi in associazione, presenta alla Conferenza internazionale le linee-guida e una prima ipotesi di articolato normativo che poi confluirà nel decreto-legge 14 maggio 1993, n. 139<sup>1</sup> che disciplinò originariamente l'incompatibilità tra carcere e AIDS.*

**Keywords:** AIDS, carcere, rinvio della pena, custodia cautelare, affidamento in prova al servizio sociale, riduzione del danno.

## **1. Una premessa**

È essenziale che l'intervento legislativo relativo al problema dell'AIDS nelle strutture carcerarie si articoli in tre aspetti:

- la *prevenzione*, sia dal punto di vista della massima diffusione di informazione, sia dal punto di vista della rimozione di condizioni che oggi determinano di fatto l'estendersi del contagio (mancata diffusione di preservativi, mercato clandestino di siringhe e loro pluriuso etc.);

- il *rinvio della pena* per soggetti con sintomatologie accertate e documentate da Hiv;

---

<sup>1</sup> Il testo di tale dl è reperibile all'indirizzo: [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_15.wp?jsessionid=56EBD1F41602C1DDEF1EB19C58CAAC6E.ajpAL01?previousPage=mg\\_15&contentId=LEG47425](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_15.wp?jsessionid=56EBD1F41602C1DDEF1EB19C58CAAC6E.ajpAL01?previousPage=mg_15&contentId=LEG47425).

- l'avvio di strutture in grado di concorrere positivamente alla uscita dall'istituto carcerario, prevedendo il potenziamento di strutture esistenti e l'appoggio alle forme di mutuo-aiuto o di assistenza domiciliare, in un piano organico di intervento.

Per questo si prevedono tre distinte proposte di legge, due delle quali attualmente in fase di definizione e si propone la *contestualità della loro presentazione*.

La proposta di legge predisposta riguarda il secondo punto: il *rinvio della pena nei casi di AIDS sintomatica*.

È oggi proposta al dibattito: su di essa Antigone sta realizzando incontri con le forze politiche e con l'associazionismo che opera in tal settore, raccogliendo consensi e disponibilità.

La sua formale presentazione in Parlamento avverrà comunque insieme alla presentazione di proposte di legge relative agli altri due punti, in fase di definizione.

Lo schema di questa proposta è così riassumibile: nei casi di soggetti che presentino uno dei sintomi, di cui a un elenco formulato nel testo dell'OMS del 20 luglio 1990 (*Interim proposal for a WHO Staging System for HIV infection and disease*, "Weekly Epidemiological Record", 20 July 1990, vol. 65):

- rinvio obbligatorio dell'esecuzione delle pene maggiori di tre anni;
- affidamento automatico al Servizio sociale nei casi di pene inferiori ai tre anni;
- custodia cautelare non in carcere, nel caso di soggetti imputati;
- reintegro nel lavoro interrotto dall'avvenuto arresto come effetto del rinvio della pena (anche per casi di malattie diverse, ma di accertata incompatibilità con il sistema carcerario);
- impossibilità per l'amministrazione di assumere provvedimenti senza il consenso dell'interessato.

## 2. Proposta di legge

*Rinvio obbligatorio dell'esecuzione della pena per soggetti affetti da AIDS*

Art. 1

Al comma 1 dell'art. 146 del codice penale è aggiunto il seguente numero:

3. se deve aver luogo contro un soggetto condannato a pena superiore ad anni tre affetto da sindrome da immunodeficienza acquisita (AIDS) sintomatica.

Art. 2

Dopo l'art. 146 del codice penale è aggiunto il seguente art. 146 *bis*:

1. Ai fini del precedente articolo si considerano affetti da sindrome da immunodeficienza acquisita (AIDS) sintomatica<sup>2</sup>

a) i soggetti con infezione documentata da Hiv che presentano una delle seguenti condizioni<sup>3</sup>:

- i. Perdita di peso involontaria e senza causa accertata maggiore del dieci per cento del proprio peso corporeo;
- ii. Diarrea cronica di durata superiore a un mese da causa non identificata;
- iii. Febbre intermittente o continua protratta (di durata maggiore di un mese) da causa non identificata;
- iv. Candidosi orofaringea, in assenza di altre cause che possano favorirla;
- v. Leucoplachia orale villosa;
- vi. Tubercolosi polmonare, nell'anno precedente;
- vii. Gravi infezioni batteriche recidivanti; ovvero un grado di *performance* di allestimento superiore al cinquanta per cento nell'ultimo mese.

b) I soggetti per i quali sia stata posta una diagnosi di AIDS secondo i criteri adottati in Italia per il sistema di sorveglianza epidemiologica.

2. L'accesso al rinvio obbligatorio della pena di cui all'articolo 146, comma 1, numero 3, è disposto su istanza dell'interessato o su comunicazione dell'Amministrazione penitenziaria. Nella seconda ipotesi il rinvio è disposto solo qualora non vi sia opposizione da parte dell'interessato.

3. Coloro che, trovandosi nelle condizioni previste dal precedente punto 1, sono condannati a pene detentive inferiori ai tre anni sono ammessi all'affidamento in prova al servizio sociale di cui all'articolo 47 della legge 663/86.

Art. 3

All'articolo 275 del codice di procedura penale è aggiunto, dopo il comma 4, il seguente comma:

Nei casi previsti dall'articolo 146 *bis* del codice penale non può in alcun caso essere disposta la custodia cautelare in carcere.

Art. 4

I soggetti che abbiano ottenuto il rinvio dell'esecuzione della pena ai sensi dell'art. 146, comma 1, numero 3, ovvero dell'art. 147, comma 1, n. 2, e che abbiano interrotto o sospeso il proprio rapporto di lavoro per il sopravvenuto arresto, devono essere riassunti entro dieci giorni dalla comunicazione al proprio datore di lavoro dell'avvenuto rinvio.

---

<sup>2</sup> La seguente proposta di definizione è basata sul sistema di stadi azione dell'infezione da Hiv proposto dall'Organizzazione mondiale della sanità (WHO, "Weekly Epidemiological Record", 20 luglio 1990).

<sup>3</sup> Possibile variazione aggiuntiva: «e un numero di linfociti CD4+ circolanti minore di 500/mmc rilevato in almeno due occasioni a distanza di un mese».

Nei casi di misura cautelare, al momento dell'applicazione della misura cautelare stessa, il giudice deve stabilire le modalità di accesso alle cure e di reinserimento nel posto di lavoro dell'indagato.

## ERGASTOLO E DIRITTI FONDAMENTALI

Luigi Ferrajoli

*Il 31 luglio del 1989, nel corso della X legislatura, la Camera dei deputati approvava a larga maggioranza un ordine del giorno che impegnava il Governo a «presentare disegni di legge per l'abolizione dell'ergastolo» e a «intervenire nelle sedi internazionali e nei rapporti bilaterali con gli Stati per la commutazione delle sentenze di ergastolo». Sul finire della legislatura, inevaso l'impegno governativo, il 20 febbraio del 1992, con il patrocinio dell'allora Presidente della Camera dei deputati, on. Nilde Iotti, Antigone promuove il convegno «Fine pena mai. Ancora l'ergastolo nel nostro ordinamento?». Le relazioni di Luigi Ferrajoli (che qui si ripubblica), Ettore Gallo, Sergio Mellina, Italo Mereu ed Eligio Resta furono pubblicate a cura di Mauro Palma in Dei delitti e delle pene, n. 2/1992.*

Keywords: ergastolo, diritti fondamentali, diritto penale minimo, pena capitale.

1. Lo scopo di questo convegno è quello di avviare una battaglia per l'abrogazione di quel vergognoso istituto che è l'ergastolo; e quindi, innanzitutto, di richiamare il Parlamento alla coerenza con la mozione da esso approvata il 31 luglio 1989, nella quale l'abrogazione dell'ergastolo era stata auspicata a larga maggioranza. La tesi che sosterrò è che la pena dell'ergastolo contraddice radicalmente i principi liberal-democratici del nostro ordinamento. E questo perché l'ergastolo non è una pena assimilabile alla reclusione, ma è una pena da essa qualitativamente diversa, assai più simile alla pena di morte che non a quella della privazione temporanea della libertà personale e caratterizzata da elementi premoderni propri delle antiche pene corporali.

Dico subito che la pena dell'ergastolo rappresenta un singolare intreccio di antico e di moderno. Certamente – benché se ne possano rintracciare dei precedenti nelle pene romane della *damnatio ad metalla* e della *deporta-*

zione, nelle carcerazioni monastiche dell'Alto Medioevo, nelle galere e poi nelle varie forme di segregazione praticate nelle città italiane – l'ergastolo, in quanto pena carceraria a vita, è una pena affermata, in alternativa alla pena di morte, nell'età moderna e precisamente con le codificazioni: con il codice toscano del 1786 (art. 55), con quello estense (artt. 10 e 16), con il codice delle Due Sicilie del 1819 (artt. 3 e 7), con quello piemontese del 1859 (artt. 13 e 16) e poi con il codice Zanardelli del 1889. E tuttavia la pena dell'ergastolo conserva molteplici connotati premoderni. Innanzitutto, a differenza della reclusione, essa non si è affermata, nel diritto penale moderno, come un'alternativa umanitaria alla pena di morte. Al contrario, molti scrittori illuministi, da Beccaria a Bentham e Constant, la giudicarono ancor più afflittiva e terrificante della pena di morte<sup>1</sup>.

Benjamin Constant (1841, p. 607), in particolare, arrivò a giustificare la pena di morte ma non la pena perpetua, nella quale vide un ritorno «alle più rozze epoche, un consacrare la schiavitù, un degradare l'umana condizione». E fu tale, nella Francia rivoluzionaria, l'orrore per questo tipo di pena che l'Assemblea Costituente, mentre mantenne la pena capitale, vietò le pene perpetue: fu così che nel codice penale del 28 settembre 1791 la pena più grave dopo la morte fu la pena di ventiquattro anni di ferri. Del resto, fu proprio con l'argomento apertamente anti-umanitario del suo carattere spaventoso e impressionante che Target motivò, nelle sue *Observations* al progetto di codice<sup>2</sup>, la reintroduzione della pena perpetua nel codice penale francese del 1810.

D'altra parte l'ergastolo, non diversamente dalla pena di morte, è ancor oggi, benché qualificato come *pena detentiva* dall'art. 18 del nostro codice, *una pena capitale*, nel senso che questa espressione aveva nel diritto romano. Ancor oggi, infatti, consegue a essa automaticamente, in base all'art. 32 del codice penale, quella forma di *capitis deminutio* che è l'interdizione legale,

---

<sup>1</sup> Cfr. C. Beccaria (1981, pp. 63-67); J. Bentham (1840, p. 73); B. Constant (1841, p. 607).

<sup>2</sup> «L'Assemblea costituente, con un sentimento d'umanità degno, senza dubbio, del maggior rispetto, ma la cui saggezza non fu per anco provata dall'esperienza, aveva posto la massima che nessuna pena sarebbe perpetua. Tutti i malfattori non colpiti dalla pena di morte avevano in prospettiva in termine fisso che, per le anime profondamente depravate, annulla quasi completamente l'efficacia della pena. Egli è d'uopo che le azioni, per le quali, nell'ordine dei reati, seguono immediatamente quelli a cui è minacciato l'estremo supplizio, non lascino prevedere alcuno scampo; senza di che non sarebbero osservati i gradi, la scala penale non corrisponderebbe punto a quella de' malefici e la proporzione sarebbe infranta» (cit. in G. Crivellari, 1891, p. 189).

cioè la perdita per il condannato della capacità di disporre dei suoi beni e la decadenza dalla potestà di genitore.

Questa *capitis deminutio* è indubbiamente un aspetto premoderno dell'ergastolo. Come pure è un connotato premoderno, che riecheggia le vecchie pene infamanti, la sanzione *della pubblicità* richiesta dall'art. 36: «La sentenza di condanna all'ergastolo è pubblicata mediante affissione nel Comune ove è stata pronunciata, in quello ove il delitto fu commesso e in quello ove il condannato aveva l'ultima residenza» e «inoltre pubblicata, per una sola volta, in uno o più giornali designati dal giudice».

2. Dunque è di un relitto premoderno e al tempo stesso di una pena capitale, di una *morte civile* – come la chiamò l'art. 18 del codice francese del 1810 – che stiamo oggi discutendo. Una pena, come ho detto, non quantitativamente, ma qualitativamente diversa dalla pena della reclusione. La *perpetuità* della pena detentiva, il suo essere destinata a non finire *mai*, cambia infatti radicalmente la condizione esistenziale del detenuto, il suo rapporto con se stesso e con gli altri, la sua percezione del mondo, la sua raffigurazione del futuro. Come tale l'ergastolo non è comparabile con la reclusione temporanea, così come non lo è la pena di morte. È un'altra pena, appunto, *capitale*. In un duplice senso. Perché è una privazione di vita, e non solo di libertà: una privazione di futuro, un'uccisione della speranza. E perché è una pena *eliminativa*, sia pure non in senso fisico, che esclude per sempre una persona dal consorzio umano<sup>3</sup>.

Io penso che sia da questa natura di morte civile dell'ergastolo che dobbiamo prendere le mosse per intenderne l'incompatibilità con il paradigma stesso dello Stato di diritto; il quale è ben espresso, in campo penale, dalla bella immagine contrattualistica usata da Beccaria per confutare la pena di morte e perfettamente valida, a mio parere, anche nei riguardi dell'ergastolo. Entrando in società, scrive Beccaria, ciascun cittadino cede una *porzione della sua privata libertà* in cambio della sicurezza e della *tutela della parte di libertà rimastagli*.

Ma proprio per questo è certo che egli «non ne vuol mettere nel pubblico deposito» che una parte soltanto – «la minima porzione possibile» – dato che non rientra nel «minimo sacrificio della libertà di ciascuno» necessario a garantire la sicurezza di tutti «quello che è il massimo tra i beni, la vita» (C. Beccaria, 1981, pp. 13, 27, 62).

---

<sup>3</sup> Basterebbe questo a confutare l'assurdo argomento *a contrario* sostenuto per la prima volta dalla sentenza 16 giugno 1956 della Cassazione, secondo cui la Costituzione non ha escluso l'ergastolo essendosi limitata a escludere la pena di morte.

Il controllo sociale, che è alla base del vivere civile e da cui lo Stato trae la sua legittimazione, non può includere, in altre parole, la totale rinuncia del cittadino al suo primo diritto fondamentale – la vita, ovvero la libertà per la vita – e il potere dello Stato di privarlo della vita o della libertà per la vita. Lo Stato, insomma, non può sopprimere la libertà di un uomo. Può limitarla, ma non abolirla.

3. Questo, mi pare, è il primo fattore – filosofico-politico, prima che giuridico – di incompatibilità dell'ergastolo con il paradigma garantista dello Stato di diritto moderno.

Se lo Stato è un *artificio*, che è stato concepito dagli uomini per la tutela dei diritti fondamentali di tutti, e che solo da questa effettiva tutela trae la sua legittimazione, esso viene meno alla sua ragion d'essere – cioè rompe il patto sociale, dichiara *guerra* ai suoi cittadini, regredisce allo stato di natura – allorché sopprime per sempre la vita o la libertà di un suo cittadino.

In questo senso l'ergastolo, al pari della pena di morte, è, come scrisse Beccaria (1981, p. 62), «una guerra della nazione con un cittadino».

È da questa incompatibilità con il paradigma stesso dello Stato democratico di diritto che discendono tutti gli altri più specifici aspetti di illegittimità, sia costituzionale che etico-politica, dell'ergastolo:

a) Innanzitutto la violazione del principio, stabilito dall'art. 27 della nostra Costituzione, secondo cui «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità». L'ergastolo è una pena *disumana* proprio perché, sopprimendo per sempre la libertà di un uomo, ne nega radicalmente l'umanità. In questo senso, oltre che disumana, essa è incompatibile con il principio della *dignità* del cittadino sancito dall'art. 3 della stessa Costituzione.

C'è poi un altro profilo sotto il quale l'ergastolo contraddice il principio della dignità della persona. *Dignità della persona* vuol dire che la persona – non la persona in astratto, ma ciascuna persona in carne e ossa – è considerata come un valore: in altre parole, alla stregua del secondo imperativo kantiano della morale, che essa non è assunta *mai come un mezzo ma sempre come un fine*. L'idea illuministica – kantiana, ma prima ancora lockiana – delle persone come fini e dello Stato come strumento è del resto alla base del paradigma contrattualistico dello Stato di diritto, in forza del quale lo Stato è un artificio creato dagli uomini per la loro tutela. Ebbene: in quanto l'ergastolo è una pena *eliminativa*, esso è in contraddizione con l'idea stessa della persona come fine, e quindi del valore e della dignità della persona che è alla base dello stato di diritto. In esso si esprime una concezione terroristica e vendicativa della funzione della pena, bandita dall'art. 27 della Costituzione

e più in generale dai principi dello Stato di diritto, diametralmente opposta al paradigma garantista del diritto penale minimo.

b) C'è poi un secondo e non meno vistoso profilo di illegittimità: il contrasto con il principio, parimenti stabilito dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione, secondo cui le pene «devono tendere alla *rieducazione* del condannato»<sup>4</sup>.

Possiamo pensare quel che vogliamo di questa norma della Costituzione e condividere o meno l'ideologia penale correzionalistica da essa espressa. Personalmente, ad esempio, non la condivido. Ciò che è certo è che la *rieducazione*, se non vogliamo che abbia un significato illiberale, non può essere intesa che in un senso. Non nel senso di trasformazione dell'interiorità del reo – cioè nel senso di *redenzione morale*, come scrisse la sentenza 16 giugno 1956 della Cassazione che ritenne la piena costituzionalità dell'ergastolo. Una simile accezione porrebbe sicuramente la finalità rieducativa in contraddizione con il paradigma liberale dello Stato di diritto, i cui principali postulati sono la sovranità della persona sulla propria mente, il diritto di ciascuno a rimanere come è e la separazione tra diritto e morale. Il solo significato che possiamo associare a *rieducazione* è dunque quello di *reinserimento sociale* o *recupero sociale: rieducazione*, dunque, come processo di interazione, idoneo da un lato a sviluppare le capacità di autodeterminazione del reo nella vita di relazione, dall'altro a promuovere, simultaneamente, la sua accettazione sociale attraverso forme di solidarietà e, appunto, di reinserimento sociale.

Ebbene: è la stessa Corte costituzionale che ha dovuto ammettere l'incompatibilità dell'ergastolo con la finalità così intesa della rieducazione del reo. Ma lo ha fatto nella medesima sentenza con la quale – ripetendo un misero e ipocrita sofisma già utilizzato nel 1956 dalla Corte di Cassazione, che aveva sostenuto la costituzionalità dell'ergastolo perché questo «non può ritenersi nella realtà una pena sempre perpetua», essendo sempre possibile la grazia – ne ha ribadito la costituzionalità. Dapprima la sentenza n. 264 del 21 novembre 1974 dichiarò l'ergastolo non incompatibile con le finalità rieducative della pena essendo divenuto possibile, grazie alla legge del 25 novembre 1962, concedere dopo ventotto anni la liberazione condizionale; poi la sentenza n. 274 del 27 settembre 1983 ha ammesso con lo stesso ar-

---

<sup>4</sup> La tesi dell'incompatibilità dell'ergastolo con la funzione rieducativa della pena enunciata dalla Costituzione – almeno se *rieducazione* è intesa non in senso morale, ma nel senso di recupero o reinserimento sociale – fu sostenuta da F. Carnelutti (1956); nello stesso senso, cfr. V. Grevi (1978), che critica la resistenza a tale argomento opposta dalla Cassazione e dalla Corte costituzionale.

gomento la possibilità di concedere all'ergastolano le riduzioni di pena – di fatto fino a 15 anni e mezzo, più quattro anni di semilibertà – previste dalla legge del '75, e poi estese dalla legge Gozzini dell'86.

Abbiamo così il paradosso che la *pena perpetua* è stata dichiarata legittima nella misura in cui è in realtà *non-perpetua*: dunque l'ergastolo, secondo la Corte, non esisterebbe nella realtà, ma solo nelle norme – non come pena scontata ma come pena minacciata – e proprio per questo non sarebbe necessario eliminarla dalle norme.

c) Il risultato di questa contraddizione – e vengo così al terzo profilo di illegittimità, la violazione del principio di *uguaglianza* – è una pesante discriminazione tra ergastolani: alcuni dei quali ammessi, altri non ammessi al beneficio della liberazione condizionale e agli altri benefici previsti dalla legge Gozzini, sulla base di criteri per loro natura discrezionali o peggio di pura casualità, come l'indulgenza o la severità dei giudici di sorveglianza.

Insomma: proprio il cavillo usato dalla Corte costituzionale per legittimare l'ergastolo – la sua possibile non perpetuità – rappresenta un fortissimo argomento a sostegno della sua abolizione. Ma come? La pena perpetua – si dice – non è contraria alla funzione rieducativa solo perché potrebbe non essere perpetua. Ma questo vuol dire ammettere l'illegittimità degli ergastoli – pochi o molti che siano – che per una ragione o per un'altra restano tali. E vuol dire anche un'altra cosa: riconoscere che l'esecuzione penale può diventare il terreno dell'arbitrio, dell'incertezza e delle discriminazioni più incontrollate.

La liberazione condizionale e gli altri benefici previsti dalla legge Gozzini sono infatti misure largamente discrezionali, estranee allo schema della stretta legalità penale. La vita di un uomo – non la riduzione di qualche frazione di pena, ma la libertà o la non libertà per la vita – finisce in tal modo per dipendere dalla discrezionalità sostanzialmente amministrativa delle autorità carcerarie e di fatto, come ben sappiamo, assai spesso affidata al caso. Una discrezionalità e una casualità enormi, dato l'enorme potere che comportano, simile a quello di grazia, di commutazione qualitativa e non semplicemente quantitativa della pena per la differenza che come ho detto corre tra ergastolo e reclusione<sup>5</sup>.

d) C'è infine un quarto profilo di illegittimità sia politica che giuridica, sia d'ingiustizia che d'incostituzionalità. La pena dell'ergastolo contraddice

---

<sup>5</sup> Il principio di uguaglianza – come del resto quello di proporzionalità – risulta violato dall'ergastolo anche sotto un altro profilo, messo in evidenza da molti penalisti della scuola classica: applicandosi a persone di età diverse, esso punisce più severamente i giovani che gli anziani.

il principio di *giurisdizionalità* delle pene, il quale esclude pene fisse, non graduabili sulla base della valutazione del caso concreto. Essa è una pena per sua natura *iniqua* perché non graduabile equitativamente dal giudice, non attenuabile sulla base dei concreti, singolari e irripetibili connotati del fatto, la cui valutazione forma uno dei momenti essenziali della giurisdizione. L'astratta predeterminazione legale del tipo di reato punito con l'ergastolo non toglie infatti che ogni reato è diverso dall'altro e che è precisamente nell'individuazione e nella comprensione dei suoi specifici connotati che risiede *l'equità penale*, che forma una dimensione essenziale del giudizio penale<sup>6</sup>.

Aggiungo che questo quarto profilo d'ingiustizia e d'iniquità diventa ancor più grave e intollerabile quando l'applicazione dell'ergastolo è automatica: come nel caso previsto dall'art. 73 cpp, nel quale la pena dell'ergastolo si applica «quando concorrono più delitti, per ciascuno dei quali deve infliggersi la pena della reclusione non inferiore a ventiquattro anni»; o anche nei casi dei delitti di omicidio aggravati dalla «finalità di terrorismo», per i quali le leggi d'emergenza non hanno consentito il giudizio di prevalenza o di equivalenza di tale aggravante con eventuali circostanze attenuanti (art. 1, terzo comma, del dl n. 625 del 15 dicembre 1979).

In tutti questi casi – in contrasto anche con l'altra fondamentale garanzia della proporzionalità delle pene – l'astratta fissità dell'ergastolo non consente l'individualizzazione e l'adeguamento della pena alla personalità del condannato e alla specificità del caso concreto. Si vanifica perciò una dimensione essenziale della giurisdizione penale. Ed è davvero incredibile che proprio sulle condanne all'ergastolo è arenata, in base all'argomento che si sarebbe prodotta una discriminazione in danno degli ergastolani per delitti comuni, la proposta di indulto – cioè di riduzione a 21 anni – per i reati di terrorismo.

4. Se tutto questo è vero, la cancellazione dell'ergastolo dal nostro ordinamento è oggi un atto elementare di civiltà.

Certo, non siamo ottimisti sull'esito della nostra battaglia per la soppressione di questo relitto del passato. Questi non sono certamente tempi propizi per una battaglia di civiltà come questa. Il nostro Paese passa di emergenza in emergenza, l'emergenza criminale è ormai da un ventennio

---

<sup>6</sup> Sull'*astratta fissità* dell'ergastolo, che non consente l'individualizzazione e l'adeguamento della pena alla personalità del condannato, cfr. F. Bricola (1965, p. 365 ss.). Si vedano anche, sul tema, E. Dolcini (1974), C.E. Paliero (1981), E. Fassone (1984).

un'emergenza continua e la sola cosa a cui sanno pensare i nostri governanti sono continui inasprimenti di pena, nuove leggi speciali, ricorrenti attentati al sistema delle garanzie. Due anni fa sentimmo addirittura invocare, da parte del segretario nazionale della Democrazia cristiana, la reintroduzione della pena di morte.

Ebbene: la nostra iniziativa per l'abolizione dell'ergastolo vuole essere un tentativo di porre un argine a questa cultura forcaiola. Di richiamare, in una fase di sicura regressione politica e morale e di offuscamento dei valori fondanti dello Stato di diritto, i principi di diritto e di ragione che dovrebbero oggi ispirare una riforma del nostro sistema penale. Di confutare infine, ancora una volta, il logoro pregiudizio, già denunciato oltre due secoli fa da Cesare Beccaria, che la severità delle pene – anziché la loro certezza e l'efficienza dei giudizi – sia un deterrente allo sviluppo della criminalità.

Dobbiamo infatti ricordare, contro questo pregiudizio, che, con l'abolizione dell'ergastolo, la pena massima prevista dal nostro codice resterebbe pur sempre elevatissima: 30 anni di reclusione. E che questo limite è il più elevato rispetto a quello degli altri Paesi europei: che è di 20 anni secondo i codici penali francese (artt. 18 e 19) e svizzero (art. 35), di 15 anni secondo quello della Germania (art. 14) e quello dell'ex Unione sovietica (art. 24). Il limite di 30 anni si trova solo nel codice della Spagna (art. 30), dove peraltro è stato soppresso l'ergastolo (che non esiste neppure nell'ex Unione sovietica, dove però continua a esistere la pena di morte).

C'è poi un secondo motivo che forse rende questo momento non favorevole alla nostra battaglia: il fatto che siamo in campagna elettorale e i partiti sembrano in tutt'altre faccende affaccendati: propensi semmai a cavalcare, demagogicamente, i temi dell'allarme e della paura di fronte alla crescita della criminalità organizzata.

E tuttavia ci siamo illusi che proprio perché è in corso la campagna elettorale, può essere utile riportare all'ordine del giorno questo drammatico problema dell'ergastolo.

Può essere utile infatti, mentre si discute di riforme istituzionali, ricordare ai partiti e ai candidati che il 31 luglio 1989, con ben 290 voti favorevoli e 123 voti contrari, un largo schieramento parlamentare approvò una mozione che impegnava Governo e Parlamento a una rapida abrogazione della pena dell'ergastolo.

Sono passati due anni e nulla è stato fatto per rispettare quell'impegno. Ci è parso quindi doveroso richiamare quei 290 parlamentari alla coerenza con il loro voto e alla fedeltà agli impegni presi. In quella mozione fu dichiarato che l'ergastolo, al pari della pena di morte e della tortura: «contrasta con gli articoli 3 e 5 della Dichiarazione universale dei diritti

dell'uomo, secondo cui ogni persona ha diritto al bene della vita e nessuno può essere sottoposto a tortura o a trattamento o a punizioni crudeli, disumane o degradanti»; che inoltre esso «ripugna alla coscienza democratica e al senso di umanità di ogni persona e comunque non costituisce neppure un ragionevole deterrente al crimine, essendo invece un'esemplare manifestazione di brutalità dello Stato»; che, infine, esso è una pratica che contrassegna i «regimi autoritari».

Ebbene: oggi vorremmo che quei 290 parlamentari che due anni e mezzo fa votarono la mozione contro la pena di morte e l'ergastolo, e tutti i partiti che a quell'iniziativa aderirono, rinnovassero il loro impegno riformatore per la prossima legislatura. Si impegnassero – in altre parole – a dare concreta esecuzione a quella mozione, ripresentando tutti insieme in Parlamento la legge di abrogazione dell'ergastolo e impegnandosi a battersi per la sua rapida approvazione. E vorremmo anche che quell'impegno fosse rinnovato da tutti coloro che a quella battaglia aderirono.

A tal fine, a sostegno di questa battaglia, noi vorremmo lanciare una proposta. Costituiamo un *Comitato per l'abolizione dell'ergastolo* e chiediamo l'adesione di giuristi, intellettuali, uomini politici, giornalisti. Abbiamo alle spalle un illustre precedente, ricordato da Italo Mereu nel suo libro sulla pena di morte (I. Mereu, 1982, pp. 135-68). Centotrenta anni fa, per l'abolizione della pena di morte, fu dato vita a un movimento, guidato da Francesco Carrara, Enrico Pessina e Pietro Ellero, al quale aderirono Giuseppe Garibaldi, Giosué Carducci, Francesco Guerrazzi e Nicolò Tommaseo e che si dotò di ben due riviste, il *Giornale per l'abolizione della pena di morte*, che uscì tra il 1861 e il 1865 e il *Cesare Beccaria. Foglio settimanale della riforma carceraria*, che uscì tra il 1864 e il 1870.

Penso che l'associazione Antigone, che ha promosso questo dibattito, potrebbe dar vita a un movimento analogo. Raccogliamo nuovamente le adesioni di tutti i parlamentari che nell'attuale legislatura si sono pronunciati contro l'ergastolo. Aggiungiamo i nostri nomi e poi i nomi dei penalisti e degli intellettuali che intendono impegnarsi in questa battaglia. Teniamo in vita questo Comitato fino al raggiungimento del suo obiettivo, promuovendo dibattiti e convegni e seguendo passo dopo passo l'iter parlamentare della legge di abrogazione. Sarà una battaglia difficile, ma penso che ne varrà comunque la pena.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Beccaria Cesare (1981), *Dei delitti e delle pene*, a cura di F. Venturi, Einaudi, Torino.

Bentham Jeremy (1840), *Theorie des peines*, in *Oeuvres*, a cura di E. Dumont, Hauman, Bruxelles, liv. II.

Bricola Franco (1965), *La discrezionalità nel diritto penale. I. Nozioni e aspetti costituzionali*, Giuffrè, Milano.

Carnelutti Francesco (1956), *La pena dell'ergastolo è costituzionale?*, in *Rivista di diritto processuale*, XI, parte I, pp. 1-6.

Constant Benjamin (1841), *Commento sulla scienza della legislazione di G. Filangieri*, in appendice a Filangieri Gaetano, *La scienza della legislazione*, Tipografia della Società belgica, Bruxelles.

Crivellari Giulio (1891), *Il codice penale per il regno d'Italia, interpretato sulla scorta della dottrina, delle fonti, della legislazione comparata e della giurisprudenza*, UTET, Torino, vol. II.

Dolcini Emilio (1974), *Note sui profili costituzionali della commisurazione della pena*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, XVII, pp. 338-72.

Fassone Elvio (1984), *Riduzioni di pena ed ergastolo: un contributo all'individuazione della "pena costituzionale"*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, XXVII, pp. 799-831.

Grevi Vittorio (1978), *Riduzioni di pena e liberazione condizionale per i condannati all'ergastolo*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, XXI, pp. 60-83.

Mereu Italo (1982), *La morte come pena*, Editori Europei Associati, Milano.

Paliero Carlo Enrico (1981), *Pene fuse e costituzione: argomenti vecchi e nuovi*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, XXIV, pp. 726-43.

## QUALE SOLUZIONE PER GLI ANNI SETTANTA? Appunti per un dibattito all'avvio della XI legislatura (6 marzo 1992)

*In vista dell'avvio della XI legislatura, il 6 marzo 1992 l'associazione Antigone promuove un incontro con le forze politiche e i parlamentari sui temi della futura agenda sulla giustizia. Tra i temi in discussione, quello di una soluzione politica per la legislazione d'emergenza degli anni Settanta che ancora pesava sensibilmente, in termini materiali e simbolici, sulla giustizia penale italiana e sulle sue relazioni con le istituzioni politiche. Già dalla X legislatura erano state avanzate, senza successo, proposte di legge per un indulto ad hoc, riferito alle condanne in esecuzione per fatti di terrorismo avvenuti negli anni Settanta e Ottanta. Antigone, che deve il suo nome al bimestrale di critica dell'emergenza che a metà degli anni Ottanta animò la discussione pubblica intorno alla dissociazione, torna sui suoi passi, chiedendo al Parlamento uno sforzo ulteriore.*

**Keywords:** giustizia penale, indulto per fatti di terrorismo, legislazione d'emergenza, dissociazione terrorismo, sistema politico italiano

È da tempo che si auspica una soluzione giuridica e politica per ciò che gli anni Settanta hanno lasciato come pesante eredità sia per quanto riguarda i soggetti (detenuti o esiliati), sia per quanto riguarda l'ordinamento (ancora fortemente impregnato di norme e cultura dell'emergenza), sia per quanto riguarda la difficoltà di lettura e rielaborazione di un periodo importante, drammatico certamente, ma anche di forte potenzialità, di forte idealità, di speranze della nostra storia recente.

Nel complesso l'interlocuzione politica, richiesta più volte dal carcere, è stata disattesa, sul piano del dibattito politico come su quello della normativa.

Occorre allora esaminare questo problema attraverso i suoi diversi aspetti, che si intrecciano in vari modi quando si discute di questo tema. Se ne possono elencare tre, tre diversi terreni di soluzione:

- una soluzione di diritto minimo;
- una soluzione giuridica;
- una soluzione specificatamente politica.

Chiariamoli, esaminandoli:

- il diritto alla tutela della salute comporta il rispetto rigoroso dell'articolo 147, secondo comma (esecuzione della pena differita, se deve aver luogo contro chi si trova in condizioni di grave infermità fisica): la facoltatività viene giocata sulla base del reato (non già delle condizioni di salute, neppure del cosiddetto allarme sociale, ma dell'opportunità politica valutata sulla base della rilevanza del reato: il reato politico ne viene ancor più penalizzato). [La vicenda di Gallinari e di Ricciardi si inserisce in questo punto e fa comunque sorgere anche il problema più generale di chiedere comunque un'estensione del 146 per tutti i detenuti (rinvio obbligatorio e non facoltativo dell'esecuzione della legge penale)];

- la discriminazione relativa all'applicazione della legge Gozzini, sulla base degli ultimi provvedimenti, che hanno comunque riguardato anche i detenuti politici (non come reato, ma come finalità), ingiustificati sul piano della pericolosità sociale, né sul piano meramente statistico della commissione eventuale di reati in fase di fruizione di benefici.

Il secondo aspetto riguarda il superamento della cultura e della legislazione dell'emergenza e, quindi, della ricerca di una soluzione *giuridica* del problema dei detenuti degli anni Settanta e degli esuli.

La legislazione dell'emergenza è tutt'altro che superata (ricordiamo che i processi per terrorismo sono stati laboratorio per nuove forme processuali, successivamente estese anche alla criminalità comune).

Non solo, ma viene meno il carattere di certezza e uguaglianza della pena, si sono amplificati molteplici circuiti in alcuni anni, si tende oggi – lo dicevamo precedentemente – a norme differenziate.

In pratica si è determinata di fatto una sovra-penalizzazione che richiede un intervento legislativo di riequilibratura. Poiché si tratta di una sovra-penalizzazione dovuta più al modello di processo, a una cultura dell'emergenza, che alla specifica applicazione di determinate norme, va rifiutato un criterio individualistico di valutazione, di dosaggio – e proposto da forze politiche che non vogliono in realtà abbandonare la cultura dell'emergenza.

In particolare spesso è stato utilizzato lo strumento ordinario in versione emergenzialista (sarebbe ingenuo o ambiguo pensare di rimuovere solo attraverso il ripristino, pur doveroso, di legalità preesistenti). La sovra-penalizzazione è stata dovuta infatti a più fattori, quali:

- a) i delitti associativi come ipotesi di lavoro;

b) l'estensione del concorso morale come concorso etico (anche nei casi in cui esplicitamente è stata esclusa la partecipazione alla riunione preparatoria di un'azione – o la sua stessa conoscenza – da parte dei pentiti).

Fino al 1984 la Cassazione ha ritenuto automaticamente responsabile l'organizzatore o il costituente di una banda armata per tutti i reati specifici commessi dai singoli aderenti alla stessa: riteneva, infatti, che nello stesso ruolo di organizzatore fosse già implicita, e quindi non necessitasse di prova, la consapevolezza circa i delitti specifici che i membri della banda intendevano compiere e l'approvazione degli stessi. È da sottolineare che fuori dell'ambito associativo, invece, si ha *concorso morale* nella commissione di un reato allorché sia provato che l'imputato ha determinato o favorito l'intenzione di altri di commettere un delitto.

A ciò si deve aggiungere che per quella stessa giurisprudenza era *organizzatore* di un banda chiunque avesse svolto in favore di essa un qualsiasi compito, anche di trascurabile rilevanza: fino a quella data, con questo doppio automatismo accusatorio, sono stati condannati molti aderenti marginali per reati gravissimi (fino all'omicidio) di cui erano venuti a conoscenza solo dalla stampa.

c) Il tendenziale automatismo dell'aggravante da terrorismo e la sua non bilanciabilità con le attenuanti;

d) i mandati di cattura a grappolo e il paradosso della non sempre applicata continuazione;

e) l'uso disinvolto dell'art. 112 cp (aggravante per più di cinque).

Accanto le sotto-penalizzazioni per i collaboratori:

- gli extra previsti per i pentiti o per i loro familiari o sotto forma di de-rubricazione delle imputazioni o liberazioni anticipate o il favoreggiamento di fughe all'estero;

- l'interrogatorio ridotto a *tête à tête* tra giudice e collaboratore e la non verifica delle sue dichiarazioni.

Fin qui la sovra-penalizzazione e la sotto-penalizzazione. Ma in questi anni sono state anche prodotte macroscopiche violazioni del principio di uguaglianza; iniquità – che è compito e interesse dello Stato sanare – nella stessa applicazione delle norme emergenziali.

In particolare:

1) l'entità delle pene concretamente inflitte si è andata modificando con il variare del *clima* in cui veniva celebrato il processo: a partire dal 1984 con il farsi strada di un consistente recesso dalle organizzazioni armate si è parzialmente attenuata l'estrema asprezza delle sanzioni irrogate o si sono riconsiderati in sede di appello impianti accusatori basati sull'equivalenza tra sovversione e terrorismo. Come effetto paradossale di questa totale di-

pendenza delle pronunce giudiziarie da fattori extra-giuridici si ha che, in generale, chi è stato giudicato dopo uscirà prima;

II) solo nel 1985 la Corte di cassazione ha mutato la propria giurisprudenza in tema di concorso morale. Tale cambiamento giurisprudenziale non coinvolge tuttavia le condanne passate in giudicato: per lo stesso fatto (appartenenza a una banda armata) si può quindi, in relazione alla sola data di celebrazione del processo, essere in carcere con condanne a vita o essere già usciti se giudicati di recente;

III) fino al 1986 le condanne per reati separatamente giudicati, commessi in relazione alla stessa attività associativa, erano unificate nel vincolo della continuazione solo qualora fosse passata in giudicato per prima la sentenza per il fatto più grave. In dipendenza da fattori del tutto casuali si aveva, quindi, la mera somma delle singole condanne inflitte o, invece, una sorta di giudizio globale;

IV) nel 1984 la Corte costituzionale ha parzialmente corretto l'automatismo sanzionatorio imposto dall'aggravante da terrorismo (approvata con la cosiddetta "legge Cossiga") che comportava l'impossibilità di bilanciamento tra quest'ultima e le attenuanti generiche. Tuttavia l'intervento non ha riguardato le condanne passate in giudicato.

Non-equità processuali e sanzionatorie, sperequazioni sulla base di dichiarazioni, comportamenti e atteggiamenti tenuti dopo la commissione del reato, differenziazioni carcerarie costituiscono il quadro imprescindibile da cui deve muoversi la discussione sulla cosiddetta *soluzione giuridica*; ad essi non può rispondere un singolo provvedimento, ma un insieme di misure che da un lato riduca le iper-penalizzazioni esistenti e dall'altro prosciughi l'ordinamento giuridico da ogni residuo normativo emergenziale. Le linee di questi interventi ci sembrano essere:

- l'abrogazione delle norme eccezionali introdotte in questi anni e ancora in vigore quali l'aggravante da terrorismo, la cosiddetta "norma Fioroni" che per prima ha introdotto sconti di pena per i *collaboratori*, i divieti di concessione della libertà provvisoria per alcuni reati, il prolungamento per alcuni titoli di imputazione dei termini di carcerazione cautelare, le nuove figure di reato (associazione eversiva, sequestro di persona per fini di terrorismo...);

- l'eventuale introduzione di un nuovo motivo di revisione delle sentenze per l'avvenuta irrogazione di condanne a titolo di concorso morale sulla base dell'ormai superata giurisprudenza;

- la previsione di un indulto per i reati specifici che agisca nella concretezza (e che quindi preveda anche la commutazione degli ergastoli);

- la contemporanea previsione di un completo condono dei reati processuali, dei reati per armi, dei reati associativi. Tutti reati, questi, tipici di un

periodo che si è ormai completamente concluso e che, invece, conservano tuttavia un'incidenza determinante sulle pene da espiare.

Gli ultimi due punti portano al terzo aspetto: quello della effettiva soluzione politica.

È indubbio infatti che un indulto dovrebbe generalizzare un principio di valutazione della finalità politica del reato come motivo di attenuazione della pena, principio già recepito da leggi dello Stato e da leggi di ogni Stato. Non limitarsi solo a correggere la stortura della sovra-penalizzazione, ma riconoscere l'aspetto politico dei reati.

Tre punti sono stati detti con chiarezza dal carcere (già dal marzo 1988, per fissare una data: è la data dell'intervista a Curcio, Moretti, Balzerani):

- primo: che l'esperienza della lotta armata è conclusa e nessuna sparatoria avrebbe potuto coprirsi con quel nome e quella sigla;
- secondo: che tale affermazione era detta a tutti e per tutti;
- terzo: che le armi non avevano più il senso che le BR avevano loro dato quando credevano che fossero l'acme di uno scontro di classe nel Paese e l'accelerazione dello scontro su scala internazionale.

Gli eventi storici di questi anni, dal 1989 in poi, hanno inoltre talmente mutato il quadro complessivo da rendere certe queste affermazioni e ben lontano nel tempo il drammatico panorama in cui si inserivano i fatti e i reati di allora.

Questi punti di discussione, questi mutamenti epocali, questa nuova collocazione dei soggetti, non hanno trovato risposte. Non hanno trovato interlocuzioni, ma solo rimozioni. Quasi una difficoltà a elaborare il lutto: quasi una indiretta consapevolezza che affrontare il nodo del fenomeno eversivo italiano significa necessariamente mutare alcune valutazioni correnti sul passato, ma anche sul presente. Per cui ci si limita a registrare se c'è o meno pentimento, se c'è o meno lealtà verso lo Stato, accettazione *tout court* di questo Stato, di questa democrazia come la migliore possibile. Fortini scrisse allora: «si aspetta non una dichiarazione contro il metodo del conflitto, ma sulla inesistenza del conflitto».

Al dibattito politico su una soluzione non si arriva infatti perché passa necessariamente attraverso la considerazione del fatto che è esistito un conflitto nel nostro Paese, che tale conflitto immerge le sue ragioni nella storia del nostro Paese nel dopoguerra, nei suoi processi incompiuti di trasformazione, nelle attese verso le rappresentanze istituzionali delle classi subalterne – partito e sindacato – e nella crisi di rappresentanza.

È una riflessione che all'esterno delle mura carcerarie non esiste. E il vuoto è rimosso, giustificato con due diverse motivazioni, che si alternano:

- una pretesa esistenza e vitalità di una possibile recrudescenza terroristica,

- con la dietrologia del *non tutto è noto*, non tutto è stato detto. Quest'ultima ha due aspetti: quello di non riconoscere il terrorismo come fenomeno italiano, ma rinviarlo a gioco di servizi, evitando così di misurarsi con esso, di porsi dei significativi interrogativi; quello di rinviare qualsiasi soluzione a un momento indefinito nel tempo.

Non c'è soluzione politica se non c'è una riflessione su quegli anni, se non si accetta il passaggio alla lotta armata come un processo operato da una parte di movimento (una parte osteggiata da molti di noi, ma comunque una parte di movimento) come opzione politica.

La legislatura che si apre ora si muoverà ovviamente su molti temi istituzionali e si misurerà sul terreno della giustizia. L'associazione Antigone ha intenzione di chiedere un esplicito impegno ai candidati su alcuni temi:

- difesa della Gozzini;
- attenzione scrupolosa al mondo carcerario (dato l'attuale fortissimo aumento della detenzione);
- provvedimenti di incompatibilità tra AIDS e carcere;
- abolizione dell'ergastolo;
- soluzione giuridica (attraverso un provvedimento di indulto e di commutazione degli ergastoli);
- ricerca di una soluzione accettabile anche per chi, sottrattosi all'arresto, vuole ora trovare una via per riannodare il proprio percorso con la comunità sociale di provenienza.

## CULTURE E SIGNIFICATI DELLA PENA NEGLI INTERVENTI LEGISLATIVI SUL CARCERE

*Mauro Palma*

*All'indomani della strage di Capaci, che costò la vita a Giovanni Falcone, alla moglie e agli uomini della sua scorta, il Governo adotta il decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, che, sulla scorta del precedente del 13 maggio 1991, n. 152<sup>1</sup>, restringe ulteriormente le maglie per l'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione. Ci si comincia a chiedere che ne è della legge Gozzini, del carcere della speranza e della finalità rieducativa della pena. Il 18 dicembre 1992 si svolge a Roma il convegno: «Carcere: tendenze ed effetti della controriforma». Questa la relazione di Mauro Palma, allora Presidente dell'associazione Antigone.*

**Keywords:** carcere, legge Gozzini, legislazione d'emergenza, magistratura di sorveglianza, pena.

**1.** La pena, sanzione di reato, è *pre-stabilita* dalla legge nel tipo e nei suoi limiti massimi ed è stabilita dal giudice, con le garanzie del processo penale, nelle sue forme. Questa è la connotazione che emerge dagli articoli 25, 27, 101 e 102 della Costituzione.

E questa definizione discende da alcuni principi che sono a fondamento della pena stessa: il primo è che il reato è presupposto e condizione necessaria per la pena (e tale principio comporta tutte le garanzie implicite nella nozione *legale* di reato, che ne è fondamento); il secondo è che nessuno può essere punito con pene che non siano stabilite dalla legge (le pene possono essere

---

<sup>1</sup> I testi dei due decreti legge sono disponibili rispettivamente agli indirizzi: [http://www.interno.it/dip\\_ps/dia/normative/d.l.306-1992.pdf](http://www.interno.it/dip_ps/dia/normative/d.l.306-1992.pdf) e [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/14/0426\\_DECRETO\\_LEGGE\\_13\\_maggio\\_1991\\_n.\\_152.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/14/0426_DECRETO_LEGGE_13_maggio_1991_n._152.pdf).

introdotte o modificate solo dalla legge e possono essere inflitte solo nelle ipotesi e nelle misure che esse prestabiliscono – *predeterminazione legale delle pene*); il terzo principio è che la pena è concretamente determinata e applicata solo a seguito di giudizio, svolto con le forme e con le garanzie proprie del giudizio penale (L. Ferrajoli, 1989). Questi requisiti di certezza e predeterminazione legale non comportano tuttavia un'ulteriore connotazione: la fissità della pena, cioè l'impossibilità di intervento, legalmente determinato e giurisdizionalizzato, in fase di esecuzione.

La Costituzione, infatti, prevede (art. 27, terzo comma) che «le pene devono tendere alla rieducazione del condannato»: delinea, cioè, una finalità che dà alla pena un significato diverso dalla semplice (e fissa) *retribuzione* per il reato commesso.

È indubbio che questa formulazione è frutto della convergenza delle tre impostazioni culturali caratterizzanti le forze politiche presenti nella Costituente e, quindi, dei significati da esse attribuiti alla pena (pena come emenda dal reo, per la cultura cattolica; pena come veicolo terapeutico per la cultura liberal-conservatrice e pena con funzione pedagogica e risocializzante per la cultura comunista): convergenza che ha portato verso una formulazione di tipo *correzionalista*. Ed è anche indubbio che tale formulazione può, in astratto, essere fonte di deviazioni soggettivistiche nella irrogazione e nell'esecuzione delle pene: un'impostazione correzionalista può spostare l'attenzione dal reato al reo, fino a far convergere l'attenzione sulle sue connotazioni personali, sulla sua presunta *pericolosità sociale*, sull'inquisizione del suo pensiero e aprire la strada a forti discrezionalità e disparità.

Tuttavia la pena *incerta o diseguale* – quale oggi di fatto si è andata determinando – non è certamente conseguenza di tale impostazione. Al contrario, l'aver posto nella Costituzione la *finalità rieducativa* come giustificazione e sensatezza dell'intervento punitivo ha – o dovrebbe avere – effetti in più direzioni: in primo luogo esclude un'astratta fissità della pena, che ne dilaterrebbe a dismisura la quantità; in secondo luogo, è condizione per il reinserimento sociale del condannato e, quindi, per il suo recupero alla collettività; in terzo luogo è premessa per un rapporto proficuo tra carcere e territorio e per una diminuzione della *separazione* carceraria; infine offre una possibilità per sanare il divario – sempre maggiore nell'attuale contesto sociale – tra la predeterminazione normativa della quantità di tempo segregato e il rapido mutare del tempo stesso, la sua possibilità di contenere un quantitativo di esperienze (e di vita, sottratta, quindi) sempre maggiore. Inoltre il concetto di *rieducazione* apre necessariamente il dibattito sulle forme della pena: non può essere la sola reclusione intramuraria la pena prevedibile, proprio perché è quella che meno garantisce il fine costituzionale della pena. È indubbio

allora che, se non ci si vuole esporre a un'impostazione illiberale, occorre intendere la *finalità rieducativa* solo in un modo: non come trasformazione dell'interiorità del reo, cioè come *redenzione morale* (accezione che la porrebbe sicuramente in contraddizione con il paradigma dello Stato di diritto, i cui principali postulati sono la sovranità della persona sulla propria mente, il diritto di ciascuno a rimanere come è e la separazione tra diritto e morale), ma come *reinserimento sociale* o *recupero sociale*; come processo di interazione, idoneo da un lato a sviluppare le sue capacità di autodeterminazione nella vita di relazione, dall'altro a promuoverne l'accettazione sociale attraverso forme, appunto, di reinserimento.

2. Il principio costituzionale sancito dal terzo comma dell'articolo 27 è stato oggetto di più attacchi in sede applicativa e interpretativa e di una lunga latenza. L'aver mantenuto, ad esempio, nell'ordinamento la pena dell'ergastolo – che quindi non offre strutturalmente alcune ipotesi di rieducazione e reinserimento sociale – è di per sé in contrasto con tale articolo. Del resto le motivazioni con cui sono state più volte respinte le eccezioni sollevate sulla costituzionalità dell'ergastolo indicano la difficoltà a muoversi tra una logica di uno Stato moderno e un retaggio di un istituto pre-moderno; tra la visione della pena affermata nella Costituzione e l'idea di pena come separazione, definitiva e irreversibile, dal contesto sociale.

È solo recente (sentenza n. 313 del 1990) una inequivocabile presa di posizione della Corte costituzionale sulla finalità rieducativa della pena (vi si legge: «Se la finalizzazione venisse orientata verso diversi caratteri si correbbe 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. È per questo che in uno Stato evoluto la finalità rieducativa non può non imporsi allo stesso legislatore»). Tali ambiguità e la più complessiva arretratezza nell'applicazione del dettato costituzionale sono la base del mantenimento per un lungo periodo post-bellico (fino al 1975) del brutale regolamento carcerario stabilito dal ministro Rocco (18 giugno 1931) e, contestualmente – occorre osservare – dell'altrettanto brutale regolamento per il corpo militare degli agenti di custodia del 1937.

Le caratteristiche di tale regolamento – di cui si possono ricordare alcuni degli aspetti più odiosi, quali quello dell'impossibilità di essere chiamato per nome e non per matricola, dell'uniforme, del taglio dei capelli etc. – sono quelli della totale segregazione e della totale organizzazione della giornata da parte dell'istituzione in un mondo del tutto impermeabile all'esterno, formato da soggetti non riconosciuti come portatori di diritti.

Il dibattito che precede la riforma del 1975 (legge 354 del 26 luglio 1975) va, quindi, innanzitutto collocato nel più generale dibattito per l'attuazione di quanto previsto dalla Costituzione (solo cinque anni prima si era votato per la prima volta per i consigli regionali e solo un anno prima era stato per la prima volta utilizzato lo strumento referendario, seppure in funzione di conservazione). La spinta a portare a compimento un dibattito che aveva più di due decenni è stata quella verso la piena realizzazione del disegno costituzionale come momento di riforma dello Stato e di espressione di quanto è emerso nel rapido mutamento degli anni immediatamente precedenti.

Radicato nel dibattito sulle istituzioni totali – sviluppato in quegli anni – anche il dibattito sul carcere si apre alla previsione di un'articolazione di possibilità (alcune di modalità di attuazione della pena, altre di alternativa alla pena detentiva). La riforma penitenziaria interviene così non solo su *come* deve essere espiata la pena (trattamento, previsto nelle intenzioni del legislatore come uguale per tutti, tendente alla rieducazione), ma anche su *dove*, prevedendo alternative alla pena detentiva, nell'obiettivo dichiarato di una tendenza a ridurre l'ambito di applicazione della pena detentiva, riservando la stessa ai soli reati di maggiore allarme sociale.

3. L'elemento più positivo della riforma del 1975 – oltre a quello del superamento del regime carcerario precedente – risiede tuttavia nel suo presupposto esplicito: il detenuto è soggetto portatore di diritti.

Da questo discende la previsione di un giudice preposto alla tutela di questi diritti: il magistrato di sorveglianza. L'esecuzione della pena è così giurisdizionalizzata, sottraendola alla burocrazia e demandandola a un giudice. La giustizia così non esaurisce il suo compito con la pronuncia della condanna – demandando il resto all'Amministrazione – ma assume anche un compito ulteriore, successivo. L'elemento di maggiore dubbio sta nella definizione di *trattamento*, che si rivelerà in fase di applicazione un termine ambiguo, fonte di discrezionalità incontrollabili, come lo è del resto la sua base semantica e concettuale – e anche un contenitore capace di prevedere al suo interno aspetti che dovrebbero essere invece trattati come diritti della persona o come tappe non discrezionali di un percorso (il lavoro, ad esempio, non appartiene – anche normativamente – a un programma di trattamento; eppure si presterà nell'applicazione a molteplici aspetti di discrezionalità).

Gli elementi di maggiore debolezza stanno nella non previsione di strumenti attuativi opportuni.

Gli undici anni che la separano dall'intervento successivo di modifica (la cosiddetta legge Gozzini del 1986) sono pieni di dibattiti in cui si denuncia

la non applicazione di quanto normativamente previsto e la distorsione di alcuni aspetti della legge stessa in fase di attuazione.

Da un lato viene progressivamente meno uno dei pilastri su cui si fondava l'impianto della riforma (e di altre riforme di quel periodo): la possibilità di diffusione nel territorio di strutture di risocializzazione e al contempo di una funzione di contenimento e di controllo dei comportamenti socialmente non omologabili.

Sia che si consideri tale *decentramento* come momento di partecipazione democratica, sia che lo si legga come pericolosa estensione e articolazione di funzioni di controllo, resta il fatto che tale ipotesi finisce con la seconda metà degli anni Settanta, perché confligge fortemente con l'assenza di strutture in grado di tessere questa rete di relazioni e funzioni. Gli organismi di decentramento diventano sempre più involucri vuoti non in grado di esercitare alcuna azione reale e ogni impianto riformatore basato sul loro ruolo resta del tutto inattuato.

La riforma del 1975, da questo punto di vista, si affianca ad altre riforme rimaste inattuate per l'assenza di una volontà concreta di attuazione e per il rapido mutare del panorama culturale nel quale era stata pensata.

Accanto all'inadempienza c'è però anche l'attuazione distorta di alcuni suoi aspetti. Attuazione resa possibile proprio dagli elementi di debolezza normativa della legge stessa. La previsione di una possibile deroga (articolo 90) delle garanzie previste – in realtà ipotizzata in funzione di repressione di possibili rivolte e non nell'ordinarietà – offre lo spazio per realizzare di fatto ed *extra legem* un doppio circuito carcerario, attuato per soggetti, per bracci o per interi istituti, al quale destinare condannati o sempre più frequentemente imputati sulla base del semplice titolo del reato.

Il *trattamento*, previsto per una funzione positiva del carcere, viene così utilizzato in funzione di differenziazione nei confronti di intere categorie di imputati; diviene strumento di lotta nei confronti di imputati per fatti di lotta armata.

Del resto, tutti i problemi di attuazione della legge del 1975 si innescano negli anni successivi con quelli posti dalla crescente produzione di leggi speciali, leggi di emergenza, siano esse leggi di estensione dell'azione punitiva, siano invece leggi premiali.

Il carcere diviene così un aspetto essenziale della rottura di legalità che la legislazione di emergenza porta con sé; può essere utilizzato per prevedere percorsi opposti: la massima segregazione o la premialità in caso di collaborazione.

È ovvia la constatazione che il tipo di pena che così concretamente si determina nella fine degli anni Settanta e nei primi anni Ottanta, è distante dall'attuazione del dettato costituzionale che si voleva attuare.

Se, come già osservato, il termine *rieducazione* va interpretato nella direzione del reinserimento e non in quella dell'inquisire l'animo del soggetto, non può certamente essere prevista un'interpretazione nella direzione del negoziare il beneficio con la sua coscienza. Per questo non può esistere – in una visione almeno *liberale* del diritto – un percorso di risocializzazione connesso alla collaborazione e a essa vincolato, né vincolato ad abiura o altro.

4. Uno degli effetti più positivi della legge di riforma è stato senz'altro quello di avere esteso la riflessione sul carcere: da parte di operatori, di giuristi, di forze associative, di cittadini. Di aver, quindi, garantito un'attenzione in un momento in cui invece il carcere veniva sempre più *sottratto allo sguardo* della società: collocato fuori dal contesto urbano, reso invisibile anche da un punto di vista edilizio, sottratto alla trasparenza.

Proprio nella prima metà degli anni Ottanta – pur in un contesto di forte allarme sociale e di piena legislazione di emergenza – si verificano così il sorgere di associazioni di operatori ed esterni, la ripresa del dibattito sugli istituti previsti dalla legge di riforma e rimasti inattuati, e, più in generale, del dibattito sul ruolo della pena (*liberarsi dalla necessità del carcere*), sulla necessità, i limiti e la sensatezza dell'intervento punitivo.

Dibattito reso più urgente dall'enorme aumento del numero di detenuti – che, per inciso, era comunque inferiore a quello attuale.

In tale dibattito un ruolo importante è svolto anche dai magistrati di sorveglianza, figure allora un po' *lateralis* rispetto alla magistratura ordinaria, più esposte sul sociale e spesso operanti nel settore in base a una scelta personale.

Nella relazione introduttiva delle modifiche alla legge di riforma (presentate per iniziativa dei senatori della Sinistra indipendente nel 1983 e poi approvata, tre anni dopo, come legge n. 663 del 1986) si fa riferimento al superamento di tre fattori che hanno impedito la piena attuazione della riforma: il mancato adeguamento delle strutture, sia edilizie sia di personale, l'esplosione della criminalità organizzata, terroristica e mafiosa, e delle conseguenti leggi di emergenza; il sovraffollamento delle carceri.

Il punto nodale su cui si concentreranno tutte le ambiguità dell'intervento legislativo sul carcere – anche quelle attuali – sta nella seconda motivazione: nella previsione, che si adombra dietro di essa, di un sottoinsieme della popolazione carceraria per il quale sia possibile derogare alle finalità complessive attribuite alla pena e alle modalità esecutive previste.

Accanto a una migliore definizione e a un ampliamento delle forme alternative alla pena detentiva, accanto a una configurazione più operativa degli istituti previsti, la legge prevede così anche un circuito di carcerazione

differenziata. Non è più un circuito costituito su una forzatura extra-legale; questa volta è normativamente definito (e, si dice, è così controllabile).

Questa previsione porta molti a leggere – pur in un contesto normativo positivo – un elemento grave e di rottura con un modello di garanzie per tutti. Scriverà Massimo Pavarini, per sottolineare che poco conta la consistenza numerica dei detenuti differenziati: «L'inferno esiste anche se all'inferno non c'è nessuno» (M. Pavarini, 1986).

Va inoltre sottolineato che la legge 663 viene approvata in un contesto in cui si discute di primi provvedimenti contro-emergenziali e, in particolare, di possibilità di dare una rilevanza anche penale al vasto movimento di chiusura dell'esperienza di lotta armata e di *dissociazione silenziosa* dal terrorismo che si è intanto prodotto nel carcere, rompendo il panorama allora bipolare della detenzione politica, suddiviso tra *collaboratori* e *irriducibili*. Nelle prime fasi di dibattito e nella sua accelerazione (dopo la latenza dei due anni e mezzo trascorsi dal deposito della proposta) c'è anche il tentativo di non rispondere normativamente a tale movimento, se non attraverso differenziazioni nell'esecuzione della pena.

Resta comunque la valutazione che, accanto a elementi molto positivi – soprattutto quelli relativi all'attuazione di aspetti già delineati undici anni prima e rimasti inattuati – la legge n. 663 pone alcuni punti di controversia nella visione della pena a essa sottostante. Elementi che mostravano le perplessità di un settore di giuristi di area democratica e garantista.

Elementi, io credo, che sono alla base del possibile, e addirittura semplice, annullamento che di tale legge si è via via realizzato negli anni recenti, sulla scia dei pesanti attacchi di segno reazionario e conservatore.

Il primo di questi elementi è proprio la previsione normativa di un circuito differenziato che, in periodi recentissimi, vediamo ampliato e utilizzato senza alcun *occhio democratico* che vigili.

Il secondo risiede nel fatto che delinea essenzialmente non già un percorso che avvii verso la libertà, cioè un percorso di *tappe successive*, a scadenze predeterminate, che diano la possibilità di leggere la permanenza nel carcere come processo di graduale reinserimento, ma soltanto la possibilità di accedere ad attenuazioni dell'afflizione. Non già un percorso verso una nuova libertà, ma un'afflizione attenuata.

E tale percorso è fortemente discrezionale: alcune tappe e alcuni diritti vengono, infatti, visti come *premi*, a cui è possibile o meno accedere. La funzione di controllo per accedere a tali premi è affidata a organismi decentrati (lo sarà sempre più nei provvedimenti tendenti ad annullare i suoi effetti), che in realtà hanno una funzione soltanto di rinvio, di non decisione, comunque di segregazione.

La legge finisce così per oscillare tra riduzionismo e differenziazione.

Un terzo elemento di debolezza è l'ampliamento del ruolo della magistratura di sorveglianza e, come osserva in un suo saggio Luigi Saraceni (1992), la costruzione per questa di una carriera più prestigiosa che ha finito per richiamare a tale funzione anche chi è culturalmente distante da questo problema.

Anche l'espansione della garanzia giurisdizionale sulla esecuzione della pena si è risolta in una paradossale rivendicazione di terzietà da parte della magistratura di sorveglianza, che è venuta teorizzando e praticando la necessità di un distacco dai problemi della vita carceraria.

Il non prendere iniziativa è divenuta prassi corrente, anche per i continui attacchi alla legge che fanno sentire il giudice esposto a entrare in conflitto sia con l'opinione pubblica sia con il potere politico; questo, a sua volta, è portato a considerare ogni provvedimento del giudice una variabile del proprio consenso elettorale (G. De Cataldo, 1992).

L'effetto ottenuto da questo punto di vista è la totale disparità: soprattutto la disparità attuativa sul territorio nazionale che non rende più la pena *certa*, ma dipendente dal luogo, dalla situazione contingente, oltre che dal comportamento.

Probabilmente dietro a questi limiti c'è il suo essere frutto di mediazioni tra impostazioni culturali diverse e tra diversi approcci teorici al problema del fondamento legale della pena.

Sarebbe, infatti, interessante analizzare come sia stata possibile la nuova convergenza ottenuta su un problema del genere – ben quarant'anni dopo la Costituzione – da parte di forze politiche riferentisi a concezioni culturali e visioni del diritto del tutto diverse (la legge è stata approvata all'unanimità). Se nell'accordo che quarant'anni prima aveva portato alla formulazione dell'articolo 27 è rinvenibile il punto di convergenza di forze culturali diverse, qui sembra invece soltanto di poter rinvenire il punto di mediazione politica per affrontare un problema da tutti considerato, nel momento dell'approvazione, fonte di probabili *esplosioni*. Nella linea di mediazione c'è, però, già la riserva di chi pensa a un suo svuotamento in fase attuativa; di chi la vede come avvio – finalmente – di un percorso più discrezionale e, quindi, più controllabile; di chi è mosso da esigenze di umanizzazione del carcere e di un suo positivo ruolo; di chi la vede invece come tappa di un suo radicale superamento – potendo essere il carcere soltanto negativo; di chi punta soprattutto a ottenere per norma un doppio circuito carcerario.

Impostazioni, radicalmente diverse, che forse danno una spiegazione dell'estremo attacco che la legge ha subito pur dopo un consenso unanime in sede di approvazione.

L'applicazione della legge ha indubbiamente aperto una speranza all'interno del mondo carcerario; ha fornito una prospettiva a un mondo *altro*, segregato. E questo al di là di ogni valutazione sul suo fondamento culturale e giuridico.

Ma, se non vogliamo continuare a difenderla *resistenzialmente*, ora che di fatto è pressoché abolita per larghe fasce di detenuti, dobbiamo essere anche impietosi nell'analisi per capire l'origine della sua debolezza. Non possiamo, infatti, semplicemente riferirla ai limiti della sua attuazione – puntuali come per la riforma del 1975 – o agli attacchi stampa.

Forse dobbiamo complessivamente riprendere la riflessione sul significato che vogliamo attribuire alla *pena* e sul suo fondamento legale e culturale.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

De Cataldo Giancarlo (1992), *Minima Criminalia. Storie di carcerati e carcerieri*, Manifestolibri, Roma.

Ferrajoli Luigi (1989), *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, Roma-Bari.

Pavarini Massimo (1986), *L'inferno esiste anche se all'inferno non c'è nessuno*, in *Questione giustizia*, n. 4, p. 804 ss.

Luigi Saraceni (1992), *Introduzione* a G. De Cataldo, *Minima Criminalia. Storie di carcerati e carcerieri*, Manifestolibri, Roma.

**UN FORUM PERMANENTE PER POLITICHE DI RIDUZIONE  
DEL DANNO IN TEMA DI DROGHE  
Appello pubblico (25 gennaio 1994)**

*Nella primavera del 1993 gli italiani, chiamati al voto referendario sulla legge sugli stupefacenti, ne abrogano le norme più crudamente e simbolicamente repressive del consumo. Ne seguì una discussione sul cambiamento di rotta che la volontà popolare sollecitava; si pose la necessità di tenere insieme le forze e le culture che avevano contrastato l'indirizzo repressivo della legge Iervolino-Vassalli e avevano sostenuto la campagna referendaria. Nasce così, come coordinamento di singoli e associazioni, anche con il contributo di Antigone, il Forum permanente per le politiche di riduzione del danno, che poi evolverà nell'associazione Forum droghe, a sua volta promotrice di Fuoriluogo, giornale e poi sito dedicato a droghe e diritti. Quello che segue è l'appello del Comitato promotore che indice per il 22 febbraio 1994 l'assemblea costitutiva del Forum.*

**Keywords:** carcere, depenalizzazione, droghe, legge Iervolino-Vassalli, riduzione del danno.

Vogliamo lanciare un appello, in questa fase cruciale di mutamento politico, affinché la questione droga riceva la giusta attenzione, sì da non disperdere l'eredità del referendum e darvi invece conseguente attuazione.

Il referendum sulla droga, infatti, abrogando alcune norme della legge Iervolino-Vassalli, ha bocciato la scelta repressiva nei confronti dei consumatori di sostanze stupefacenti, voluta da quella stessa legge. La presunzione di colpevolezza affidata alla dose media giornaliera abrogata dal referendum non ha più motivo di esistere. Si torna così a parametri di garanzia, di diritto per l'accertamento dei reati e delle responsabilità penali: il reato di spaccio di droghe deve essere provato, e non più arbitrariamente presunto.

L'ispirazione solidarista, che fu alla base dell'opposizione alla legge Iervolino-Vassalli, ha riacquisito in questo modo credito e credibilità tra i citta-

dini, dopo soli tre anni dall'entrata in vigore della legge n. 162/90. Allora una maggioranza parlamentare sosteneva che solo un regime sanzionatorio del consumo di droghe poteva limitarne la diffusione, oggi torna la necessità di *farsi carico* dei risvolti tragici della diffusione delle droghe non risolvibili in un dettato di norme e sanzioni. È il contesto sociale e la prevenzione del disagio l'ambito entro cui occorre operare. Con il referendum, dunque, sono state poste le premesse per una revisione della generale impostazione della politica anti-droga nel nostro Paese.

In due direzioni la scelta referendaria merita di essere approfondita.

Da una parte appare necessaria l'adozione di strumenti volti ad agevolare l'applicazione del referendum: la drammatica realtà di quei tossicodipendenti, condannati a suo tempo per presunzione di spaccio perché trovati in possesso di una quantità, anche minima, di sostanza stupefacente al di sopra della dose media giornaliera, non può essere sanata in maniera generalizzata senza una apposita norma legislativa. Appare perciò falsa e strumentale la posizione di chi accusa il referendum di essere stato inutile e propagandistico, per non aver tolto dal carcere i tossicodipendenti, quando ciò è dovuto a scelta deliberata del governo di non dare attuazione al referendum.

In secondo luogo occorre dare seguito alla caduta di pregiudiziali ideologiche maturata con il referendum. Non è più tempo di confrontarsi su astratte opzioni che partono dalla pretesa di identificare in maniera manichea il Bene e il Male. Sulla base di un confronto di questo tipo maturò la scelta repressiva, alimentata da una campagna contro la liceità del consumo di droghe e abbiamo già avuto modo di apprezzare quanto l'illusione repressiva e il paternalismo autoritario di alcune strategie di recupero siano due facce della stessa medaglia.

È dalla constatazione del fallimento della scelta punitiva e proibizionista che è maturata una convergenza tra chi di noi è contro l'ideologia punitiva e chi ha da tempo aderito all'antiproibizionismo: l'opzione comune è per l'eliminazione dell'aggravio di danni alla salute, ma anche sociali, che il vivere quotidianamente nella clandestinità procura ai tossicodipendenti e ai consumatori di droghe. È, dunque, una scelta di tolleranza e di pragmatismo, ovviamente da perseguirsi secondo programmi gradualisti e complessi, scegliendo come primo obiettivo di impedire che di droghe si muoia affinché si possa scegliere, in futuro, di non vivere di droga. Ed è anche una scelta di solidarietà, che in questo modo riacquista la concretezza di un impegno quotidiano a limitare i danni che la diffusione delle droghe comporta, innanzitutto sulla salute di coloro che le consumano, e quindi sul contesto delle relazioni familiari e sociali che li circondano. In questo modo potranno essere valorizzate anche tutte quelle esperienze di solidarietà sociale che sono

maturate negli ultimi dieci, quindici, vent'anni, nelle comunità, nelle cooperative e nei gruppi di volontariato.

La prima Conferenza nazionale sulla droga, svoltasi nel giugno scorso a Palermo, acquisendo la strategia della "riduzione del danno" a base delle proprie elaborazioni di sintesi, ha coerentemente dato seguito alla manifestazione di volontà popolare emersa nel referendum. Ma, in questi mesi, queste opzioni di carattere generale non hanno avuto concreta realizzazione, in provvedimenti legislativi e in scelte di governo.

Appare dunque utile, nell'approssimarsi delle elezioni politiche, assumere impegni chiari per la legislatura a venire. Per questo motivo ci costituiamo in Comitato promotore di un Forum permanente impegnato nella elaborazione di politiche per la riduzione dei danni sociali e individuali legati alla diffusione delle droghe.

Martedì 22 febbraio si terrà a Roma un'assemblea pubblica in cui si costituirà il Forum da noi promosso e in cui verranno discussi gli assi d'intervento relativi ai seguenti punti:

1. superamento completo del regime sanzionatorio nei confronti del consumo di droghe (come è noto, il referendum non è intervenuto su quell'inutile e vessatorio apparato di sanzioni amministrative dispensate dal prefetto in versione *pater familias*), nonché approvazione delle norme che cancellino le condanne comminate sulla base dell'abrogata dose media giornaliera;

2. progetti di prevenzione del disagio rivolti ai soggetti maggiormente esposti al consumo di droghe;

3. politiche di riduzione del danno, sia sotto il profilo sociale e sanitario che farmacologico, con priorità alla prevenzione dell'infezione da AIDS, garantendo l'omogeneo utilizzo dei farmaci sostitutivi nei servizi e avviando una prima sperimentazione limitata e controllata di somministrazione di sostanze stupefacenti;

4. riforma del Fondo nazionale anti-droga, rafforzando la capacità di programmazione e controllo delle Regioni, eliminando ogni discrezionalità e spreco nell'erogazione delle risorse, che devono essere distribuite secondo priorità individuate da un progetto obiettivo per la riduzione del danno, promosso dal governo con l'assenso del Parlamento;

5. all'interno di una generale riclassificazione e regolamentazione delle sostanze, come anche l'alcool e gli psicofarmaci, che necessitano di una prevenzione dell'abuso, riteniamo necessaria la legalizzazione delle droghe leggere come forma di distinzione fra le droghe a seconda dei loro reali effetti, nocivi o meno, come limitazione del mercato illegale e come intervento rivolto a costituire una barriera al passaggio alle droghe pesanti, oggi favorito dalla contiguità dello spaccio.

Nostro impegno sarà quindi quello di far sì che l'intero schieramento progressista faccia propria questa piattaforma e operi per la sua approvazione nella XII legislatura.

Documento sottoscritto da:

Vittorio Agnoletto, Stefano Anastasia, Giancarlo Arnao, Giovanni Berlinguer, Riccardo Bordoni, Massimo Campedelli, Giuseppe Chiarante, Luigi Ciotti, Giovanni Devastato, Luigi Ferrajoli, Anna Finocchiaro, Mariella Gramaglia, Franco Grillini, Leopoldo Grosso, Luigi Manconi, Salvatore Mannuzzu, Franca Ongaro Basaglia, Pierluigi Onorato, Mauro Paissan, Livio Pepino, Carlo Perucci, Tamar Pitch, Stefano Rodotà, Ersilia Salvato, Luigi Saraceni, Nichi Vendola, Grazia Zuffa.

## APPUNTI PER LA RIFORMA DELLA CUSTODIA CAUTELARE Note per una conferenza stampa (26 luglio 1994)

*Il 13 luglio 1994 il primo governo Berlusconi emana il cd. "decreto Biondi", il decreto legge che, in chiara correlazione con le indagini in corso per i fatti di Tangentopoli, esclude la custodia cautelare in carcere per i reati di corruzione e dei "colletti bianchi". Le reazioni politiche e dell'opinione pubblica alla emanazione del decreto e alle prime scarcerazioni degli indagati per fatti di corruzione spinsero il Governo a trasformarlo in un disegno di legge ordinario, ma il tema della custodia cautelare, delle sue previsioni normative, del suo abuso e degli effetti che aveva nella crescita della popolazione detenuta (non solo e non principalmente tra i "colletti bianchi") avrebbe meritato ben altra attenzione. Da qui la proposta controcorrente di Antigone, illustrata in una conferenza stampa il 26 luglio 1994, per una riforma complessiva della custodia cautelare in carcere e dei suoi presupposti.*

Keywords: carcere, custodia cautelare, Tangentopoli.

Il problema della custodia cautelare sollevato dal recente decreto legge, poi trasformato in disegno di legge, è tema importante in un più generale impegno di riforma degli istituti del diritto e della procedura penale. L'alto numero dei detenuti in attesa di giudizio rende improcrastinabile la necessità di un intervento legislativo tendente a ricondurre l'istituto ai ristretti limiti delle necessità cautelari a fini processuali, depurandolo di ogni connotazione di pena anticipata.

In attesa di una complessiva riforma del codice penale è necessario intervenire a partire da alcuni concreti e praticabili punti:

a) la *depenalizzazione dei reati minori*, le cui linee fondamentali possono essere quelle elaborate dal Consiglio superiore della magistratura e trasmesse al Parlamento già nella scorsa legislatura;

b) le *modifiche dell'ordinamento penitenziario* che consentano un più ampio e coordinato accesso agli istituti in esso previsti, secondo le indicazioni che emergono dalla relazione tenuta dal Presidente del Tribunale di sorveglianza di Firenze a un incontro di studi promosso dal CSM nel mese di maggio (ad esempio, l'ampliamento della liberazione anticipata con decorrenza a partire dall'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, l'estensione dell'affidamento in prova, la previsione di forme diverse e progressive di semilibertà);

c) la *definizione di strumenti di garanzia e coordinamento* che determinino una maggiore omogeneità della giurisprudenza in fase di esecuzione della pena;

d) il *potenziamento delle strutture giudiziarie* – e in particolare delle previsioni di bilancio – al fine di accelerare il regolare svolgimento dei processi, senza prevedere particolari estensioni del “patteggiamento” che non garantisce la pubblicità e l'equità del processo.

Per quanto riguarda la *riforma della custodia cautelare*, le proposte che qui formuliamo si muovono in parte nella direzione del ripristino di quanto previsto prima degli interventi adottati con decreti legge successivamente all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale; in parte riprendono questioni discusse in sede di definizione del codice, rispetto alle quali chiara era stata l'impostazione della dottrina garantista.

A nostro parere, su queste linee può articolarsi una buona riforma:

- *Condizioni generali di applicabilità delle misure (art. 273 cpp)*: non previsione di misure cautelari se il fatto è stato compiuto in presenza di una causa di giustificazione o di non punibilità o se sussiste una causa di estinzione della pena ovvero se risulta che la pena irrogabile possa essere condizionalmente sospesa (recupero dell'articolo 1 dell'A.C. 2591/XI legislatura); per l'ultima di queste ipotesi la non previsione può – in via subordinata – riguardare soltanto la custodia cautelare in carcere.

- *Esigenze cautelari (art. 274 cpp)*: mantenimento delle sole possibilità di applicabilità delle misure cautelari per evitare l'inquinamento delle prove o il pericolo di fuga dell'indagato. L'utilizzo delle misure cautelari a fini di difesa sociale deve essere abrogato, o – in subordine – può essere limitato al pericolo (desunto dalle modalità e circostanze del fatto e non dalla personalità dell'imputato) che l'indagato possa commettere gravi delitti con uso di armi o di altri mezzi di violenza personale, ovvero delitti di criminalità organizzata. Per quanto riguarda il caso di esigenze di indagine, ferma restando la formulazione attuale, occorre dare un'indicazione di massima della possibile durata (la cui fissazione è peraltro richiesta dalla lettera d dell'articolo 292 cpp).

- *Criteri di scelta delle misure (art. 275 cpp)*: è necessario ripristinare la disciplina prevista nel testo originario del nuovo codice, abrogando ogni tassatività in ordine alla scelta delle misure cautelari, che deve essere riconsegnata al potere discrezionale del giudice nella valutazione delle esigenze del caso concreto. Questo consentirebbe di superare ogni eccezione in ordine all'osservanza del principio d'uguaglianza che giustamente si è visto violato nel decreto legge governativo. È inoltre utile specificare che alle misure cautelari coercitive si può accedere solo quando risultino insufficienti le misure cautelari interdittive.

- *Ordinanza del giudice (art. 292 cpp)*: nel caso di misura disposta al fine di garantire l'acquisizione o la genuinità della prova, occorre dare un'indicazione della durata massima della misura cautelare (che il codice richiede di fissare, ma senza darne alcuna predeterminazione). Questo limite renderebbe automaticamente impossibile l'abuso della custodia cautelare a fini confessori.

- *Termini di durata massima della custodia cautelare (art. 303 cpp)*: i termini complessivi di applicazione delle misure cautelari vanno sensibilmente ridotti. Occorre, inoltre, evitare il loro superamento che si realizza spesso con l'emissione di nuovi provvedimenti che si riferiscono allo stesso reato o a reati riconducibili alla stessa attività criminosa (i cd. "mandati di cattura a grappolo"). La previsione può essere quella di un computo complessivo dei termini di custodia cautelare anche se si procede per reati singoli, ma tra loro connessi.

- *Limitazione delle misure coercitive in caso di arresto in flagranza (art. 391 cpp, comma 5)*: le misure coercitive devono essere applicate solo nei casi previsti dall'articolo 280 (pena superiore ai tre anni) anche in caso di arresto in flagranza (casi previsti dall'art. 381 cpp, comma 2); va, quindi, abolita ogni previsione di superamento di tali limiti (cioè la seconda parte del citato comma 5 che, in caso di flagranza, prevede un superamento dei limiti imposti dall'articolo 280 cpp).

- *Doveri della polizia giudiziaria in caso di arresto e fermo (art. 386 cpp, comma 5)*: va prevista la possibilità per il PM di disporre della custodia dell'arrestato o del fermato, indipendentemente dallo stato di infermità, nella propria abitazione ovvero, in caso di persona senza fissa dimora, in struttura di accoglienza.

La custodia cautelare, così ridisegnata, potrebbe divenire quell'*extrema ratio* che tutti sembrano auspicare in questo soprassalto di attenzioni per la pena detentiva.

## IL VASO DI PANDORA. CARCERE E PENA DOPO LE RIFORME Documento preparatorio del convegno omonimo (novembre 1995)

*In vista del decennale della “legge Gozzini”, in collaborazione con numerosi enti e associazioni e con il patrocinio e il sostegno dell’Istituto dell’Enciclopedia italiana, che ne curerà la pubblicazione degli atti, nel maggio del 1996 Antigone promuove un momento di riflessione sul carcere della riforma. Il convegno avrà una partecipazione straordinaria di studiosi, operatori e parlamentari e stimolerà una – seppur breve – stagione di attenzione politica e istituzionale al sistema penitenziario. Quello che segue è il documento preparatorio del convegno, dato alle stampe in forma di “millelire” per i tipi dell’editore Baraghini.*

**Keywords:** carcere, detenzione sociale, diritto penale minimo, riformismo penitenziario, sovraffollamento carcerario.

### 1. Il carcere in Italia

A un osservatore che chieda qual è oggi la realtà carceraria nel nostro Paese, conviene rispondere con la neutralità dei dati numerici: ingressi, uscite, crescita della popolazione detenuta, sua ripartizione per reati e per appartenenze sociali e culturali, accesso alle misure alternative. È forse inutile soffermarsi sulle ipotesi, sulle diverse posizioni teoriche e sul dibattito – spesso acceso – che ha accompagnato la riforma penitenziaria di vent’anni fa e la sua revisione di undici anni dopo; i dati numerici rendono tutto ciò lontano e piuttosto accademico. E, del resto, gli interventi legislativi che si sono succeduti nei primi anni Novanta – tutti segnati dall’eccezionalità e approvati sulla spinta di nuove emergenze – rendono ormai difficile la lettura di una ipotesi culturale unitaria alla base del nostro sistema punitivo.

I numeri ci dicono innanzitutto che i detenuti sono 52.315 al primo giugno di quest'anno. Naturalmente, poiché si tratta di una rilevazione fatta in uno specifico giorno, i "passaggi in carcere" nel corso di un anno sono molti di più e si possono valutare nella misura di centomila unità. Il mondo carcerario – è questa la prima osservazione che emerge – coinvolge, dunque, una parte non irrilevante della popolazione, se si considerano non solo coloro che vi "transitano", ma anche le persone a loro affettivamente legate e il gran numero di persone che vi opera, come educatori, operatori, agenti di custodia, volontari.

Ma questo primo dato va messo a confronto con altri. In primo luogo, con quello della ricettività degli istituti, stimata attorno alle trentaseimila presenze: sono spesso le condizioni minimali della vita in carcere a non poter essere garantite e a costituire un impedimento "strutturale" a che siano attivate significative esperienze di risocializzazione e di interazione con la comunità esterna.

Il secondo confronto è con l'analogo dato degli ultimi dieci-quindici anni. All'inizio di questo decennio i detenuti erano meno di ventiseimila e negli anni precedenti la media si era stabilizzata attorno alle trentamila presenze; anche nel periodo della "emergenza antiterroristica" non si era andati al di là di quarantatremila detenuti. Cosa è avvenuto, dunque, negli ultimi cinque anni che giustifichi un aumento di queste dimensioni? È forse corrispondente a una potenziata capacità investigativa? È mutata – innanzitutto sotto il profilo quantitativo – la fenomenologia deviante? O è piuttosto cambiata la politica di gestione della microcriminalità, soprattutto metropolitana?

È sempre la neutralità dei numeri a venirci incontro per formulare una risposta: non si registrano né un equivalente aumento nel numero di reati gravi commessi annualmente, che – al contrario – oscillano attorno a valori medi consolidati da anni, né un equivalente aumento di incisività nell'azione di indagine. Neppure i due fenomeni che maggiormente hanno riguardato l'esercizio dell'azione penale in questi ultimi anni possono rendere conto della rapidità e della consistenza dell'aumento di carcerizzazione. Il numero di persone ristrette in carcere per reati riferibili alle inchieste su Tangentopoli è poca cosa; i detenuti per reati di criminalità organizzata costituiscono poco più del 12% del totale. Il vero aumento di presenze si registra per reati cosiddetti "bagattellari", quelli della microcriminalità quotidiana.

Il fenomeno dell'aumento dell'apparato custodiale dello Stato riguarda in realtà tutti i Paesi post-industrializzati, con alti tassi di disoccupazione, con crescente abbandono di forme di intervento pubblico volte ad assicurare l'esercizio di alcuni diritti sociali, con rapida creazione di consolidate fasce di povertà in un panorama complessivamente opulento. Negli Stati Uniti,

ad esempio, lungo è stato il dibattito su quali fossero le possibili forme per contenere l'espansione del sistema carcerario e le conseguenti spese: l'aumento dei fenomeni di criminalità, pur in presenza di pene esemplari, la sempre crescente richiesta di sicurezza da parte dei cittadini e il consenso a una visione strettamente custodialista della pena sono entrate in conflitto con l'aumento delle spese per sostenere il sistema penitenziario e con il maggiore prelievo fiscale.

In Italia, tuttavia, l'improvviso aumento realizzatosi nel tasso di carcerazione non è soltanto il riflesso della tendenza registrata un po' ovunque: ha avuto una sua specificità nei mutamenti sia sul piano normativo sia sul piano della cultura sociale.

Un ulteriore confronto del dato numerico va fatto con i mutamenti della composizione della popolazione detenuta avvenuti a seguito di due processi: quello aperto dalla legislazione sulla droga del 1990 e quello aperto dal mancato inserimento sociale dell'alto numero di immigrati. Sono processi che hanno indotto a forme di clandestinizzazione, di marginalità, di micro-criminalità: processi che sono stati sempre più declinati con il linguaggio della punizione. Problemi sociali, restituiti come responsabilità individuali, che hanno connotato il carcere sempre più come strumento per la politica di gestione del territorio.

La quota dei detenuti tossicodipendenti si aggira, infatti, attorno a un terzo della popolazione complessiva. Quella degli stranieri è, come dato assoluto, ovviamente molto inferiore, costituendo questi ultimi un soggetto "nuovo", di comparsa relativamente recente nel mondo recluso; tuttavia, se si prende come riferimento l'ultimo semestre, la percentuale di stranieri entrati in carcere è attorno al 20%. Complessivamente, nell'ultimo semestre sono entrati in carcere circa 26.000 soggetti "deboli" – più della metà del totale.

Infine, occorre fare due ulteriori confronti del dato numerico assoluto: quello con il numero di persone in custodia cautelare e quello con il numero di persone ammesse a una delle misure alternative che la legge prevede. Il primo ci dice che circa 14.000 detenuti attendono ancora il giudizio di primo grado e che, complessivamente, quasi la metà del totale non ha avuto una sentenza definitiva. È un problema non soltanto grave per gli aspetti connessi alla legittimità della privazione di libertà di un individuo che la Costituzione considera innocente, ma anche perché, paradossalmente, questa garanzia costituzionale si ribalta negativamente nella vita quotidiana del recluso. Infatti quest'ultimo, poiché non colpevole, non può essere "oggetto di trattamento" e, quindi, non ha accesso ad alcuno dei benefici previsti dalla legge. Una vasta parte della popolazione detenuta è così soltanto "custodita", parcheggiata nelle patrie galere.

Il secondo confronto – quello con il numero di soggetti ammessi a misure alternative, circa dodicimila in totale – è più difficile: andrebbe fatto regione per regione; tale è la disomogeneità nell'applicazione delle norme, quasi si sia andata determinando una sorta di "localizzazione" della giurisprudenza dei Tribunali di sorveglianza. Come è possibile che la percentuale di domande accolte per una stessa misura alternativa – l'affidamento in prova al servizio sociale – in uno stesso anno vari dal 5% a quasi il 60%, a seconda della regione considerata? Certamente esiste una necessità di chiarimento da punto di vista normativo. Ma esiste soprattutto la necessità di costruire una cultura comune, che coinvolga operatori e magistrati di sorveglianza e che riparta dalle ipotesi su cui tali misure sono state previste e normativamente disegnate.

Emerge la necessità di ricostruire un percorso culturale che si è andato annebbiando, se non perdendo.

## 2. Culture della pena

I numeri, quindi, ci aiutano per un buon tratto nel percorso di comprensione del nostro sistema delle pene, ma è ineludibile la necessità di tornare agli interrogativi fondanti del sistema; anche di un sistema come quello attuale che non sembra in grado di dare a questi interrogativi risposte univoche.

“Perché punire?” è la domanda centrale: a quale fine deve essere rivolto l'intervento punitivo dello Stato? E, conseguentemente, “come punire?”

Sul significato della pena si sono storicamente confrontate posizioni e concezioni diverse: tutte ruotano proprio attorno alla risposta che è possibile dare a questa domanda centrale: ne discendono, infatti, modi diversi di valutare la possibilità punitiva dello Stato e, conseguentemente, modalità diverse di definire le pene e la loro esecuzione.

Ovviamente, una prima distinzione va fatta tra le posizioni “giustificazioniste”, che ritengono legittimo e doveroso l'intervento punitivo dello Stato, e quelle opposte, “abolizioniste”, che non lo ritengono mai tale. Quando pure si riconosca allo Stato il diritto-dovere di punire, la giustificazione può discendere da principi diversi. La pena può essere sostanzialmente giustificata dalla necessità di reintegrare, con una violenza opposta al delitto, il diritto violato. Può essere invece giustificata da un fine generale – impedire maggiore danno – riconoscendola comunque come un male, seppur necessario.

La prima posizione assegna alla pena un valore “retributivo”, di una punizione eticamente richiesta, senza particolare attenzione al reinserimento del soggetto, alla possibilità di riannodare i suoi legami con la società. La secon-

da, assegna a essa un valore di “utilità”, avendo comunque come obiettivo la riduzione del danno che la commissione del reato ha prodotto. La prima appartiene in larga misura – almeno nella sua esplicita affermazione – al passato degli ordinamenti penali, la seconda è dichiaratamente accolta dagli ordinamenti dei moderni Stati liberali.

Tuttavia, la visione utilitaristica della pena può avere a sua volta due determinazioni diverse: assicurare la massima “utilità” possibile alla maggioranza dei non devianti ovvero assicurare la minima sofferenza necessaria alla minoranza dei devianti. Il fine extra-penale che giustifica l’intervento punitivo può essere quello della massima tutela della collettività esterna – che, sulla scia di coinvolgimenti emotivi e campagne di opinione, può sempre più sentirsi tutelata solo attraverso la segregazione di chi ha commesso un reato – oppure può essere quello del recupero alla società del reo, pur attraverso una sofferenza – perché tale è la riduzione di libertà e l’interruzione di legami, in qualunque forma le si realizzi.

Il maggiore o minore spostamento su l’uno o l’altro di questi due poli determina una diversa visione e una diversa funzione dell’intervento punitivo. L’accentuazione sul primo sposta di fatto la posizione formalmente utilitaristica su un binario retributivo e pre-moderno: dietro l’affermazione di punire “per tutelare la collettività” si cela spesso – si pensi al dibattito statunitense sulla pena di morte – una diffusione socializzata del desiderio di vendetta individuale. Si deforma cioè una connotazione fondante del diritto penale, una sua dimensione costitutiva negli Stati dell’era moderna. Il diritto penale, infatti, nasce non come sviluppo ordinato della vendetta, non più lasciata alla cruentezza del singolo, ma assunta dalla razionalità dell’istituzione statale; al contrario, nasce come negazione della vendetta, non in continuità, bensì in discontinuità e in conflitto con essa; e si giustifica non già con il fine di assicurarla, ma con quello di impedirla.

È invece solo l’accentuazione sul secondo dei due poli precedentemente evidenziati che porta a centrare l’attenzione sul soggetto destinatario della pena, e, pur nelle necessarie funzioni di generale prevenzione e di tutela della collettività assegnate alla pena stessa, a determinare una sua configurazione limitata. Una configurazione che deve tendere, come scrive Luigi Ferrajoli, a «conciliare il massimo benessere dei non devianti con il minimo malessere dei devianti». Al diritto penale vengono così chiaramente assegnate le sue due fondamentali e distinte funzioni preventive: prevenire i delitti e prevenire le pene arbitrarie e sproporzionate.

In questo solco di riflessione si inserisce l’ipotesi di pena come “correzione” e “rieducazione”, delineata dalla nostra Costituzione: la pena è diretta a una doppia utilità, quella della prevenzione e della difesa sociale e, soprat-

tutto, quella del reinserimento del condannato. Del resto, il reinserimento è garanzia anche della maggiore tutela sociale.

È questa l'ipotesi contenuta nell'articolo 27 che, nel suo terzo comma, stabilisce esplicitamente che «le pene devono tendere alla rieducazione del condannato». Articolo, questo, più volte oggetto di attacchi in sede di interpretazione: solo nel 1990 ne è stata data una inequivoca lettura da parte della Corte costituzionale che 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. È per questo che in uno Stato evoluto la finalità rieducativa non può non imporsi allo stesso legislatore» (sentenza n. 313 del 2 luglio 1990<sup>1</sup>). Articolo non sempre linearmente accolto dal complesso di norme del nostro ordinamento: con la sua *ratio* entra, ad esempio, in palese contrasto la previsione, nel codice penale, della pena dell'ergastolo. È comunque il punto di riferimento del nostro sistema delle pene.

Come è stato osservato da molti commentatori, è indubbio che la formulazione di questo articolo sia stata frutto della convergenza delle tre impostazioni culturali caratterizzanti le forze politiche presenti nell'Assemblea costituente e, quindi, dei significati e della funzione da esse attribuiti alla pena: una funzione di emenda e di redenzione per il reo, per la cultura cattolica; una funzione terapeutica, per la cultura liberal-conservatrice; una funzione pedagogica per la cultura comunista. La formulazione di tipo *correzionalista* è il punto di incontro di queste tre diverse culture.

La scelta operata dai Costituenti va, comunque, nella direzione di affermare che i necessari requisiti di *certezza e predeterminazione legale* della pena, che sono i cardini del nostro sistema penale, non comportano la sua assoluta *fissità*, l'impossibilità cioè di intervento, legalmente determinato e giurisdizionalizzato, in fase di esecuzione.

Al contrario, l'aver posto nella Costituzione la *finalità rieducativa* come giustificazione e sensatezza dell'intervento punitivo ha – o dovrebbe avere – effetti in più direzioni. In primo luogo, appunto, esclude un'astratta *fissità* della pena, che ne dilaterrebbe a dismisura la quantità e la ricondurrebbe indirettamente a mera retribuzione; in secondo luogo, è condizione per il reinserimento sociale del condannato e, quindi, per il suo recupero alla collettività; in terzo luogo, è premessa per un rapporto proficuo tra carcere e

---

<sup>1</sup> Il testo integrale della sentenza è reperibile in <http://www.cortecostituzionale.it/default.do>.

territorio e per una diminuzione della *separatezza* carceraria. Infine, offre una possibilità per sanare il divario – sempre maggiore nell’attuale contesto sociale – tra la predeterminazione normativa della quantità di tempo segregato e il rapido mutare del tempo stesso, la sua possibilità di contenere un quantitativo di esperienze – e, quindi, di vita sottratta – sempre maggiore.

Naturalmente, occorre avere chiarezza sull’interpretazione di quel «tendere alla rieducazione del condannato». In astratto, questa formulazione può essere fonte di deviazioni soggettivistiche nella irrogazione e nell’esecuzione delle pene: il rischio è di spostare l’attenzione dal reato al reo, fino a farla convergere sulle sue connotazioni personali, sulla sua presunta *pericolosità sociale*, sull’inquisizione del suo pensiero e aprire così la strada a forti discrezionalità e disparità. Se non ci si vuole esporre a un’impostazione illiberale, la finalità rieducativa non può essere dunque intesa come trasformazione dell’interiorità del detenuto, come sua *redenzione morale* – accezione che la porrebbe sicuramente in contraddizione con il paradigma dello Stato di diritto – bensì come reinserimento o recupero sociale. Quindi, come processo di interazione, idoneo da un lato a sviluppare le sue capacità di autodeterminazione nella vita di relazione, dall’altro a promuoverne l’accettazione sociale attraverso forme, appunto, di reinserimento. È una sottolineatura oggi necessaria, di fronte a crescenti richieste di ravvedimento soggettivo, poste alla base dell’accettazione o del diniego dell’accesso a misure alternative, da parte di taluni tribunali di sorveglianza.

### **3. Appunti per una nuova stagione di riforme del carcere e della pena**

Il nostro sistema delle pene si delinea così nelle sue ipotesi culturali e teoriche; queste hanno caratterizzato gli interventi di riforma del 1975 e del 1986, ma oggi, come già detto, sembrano irrintracciabili nel quadro che si è andato determinando.

È ritornando a queste premesse e coniugandole con la fotografia attuale che i dati numerici ci consegnano che è possibile riaprire la discussione sul carcere. Una discussione che necessariamente deve articolarsi su un duplice binario: quello dell’intervento immediato sulla situazione drammatica – ai limiti dell’invivibilità – che si è determinata e quello dell’intervento di maggiore respiro che ponga in essere una nuova riflessione sulla necessità e i limiti delle istituzioni segregative nella nostra società.

Nell’immediato, occorre intervenire sul piano legislativo per rendere più omogenea l’applicazione delle norme esistenti in tema di accesso alle misure alternative e per facilitarne la loro sostituzione alla pena detentiva soprat-

tutto per le pene brevi o per le parti terminali di pene più lunghe. È un provvedimento che dovrebbe avere effetti di riequilibrio delle disomogeneità territoriali ed effetti deflattivi rispetto alla popolazione carceraria complessiva. Avrebbe altresì l'effetto culturale di ribadire che la pena intramuraria è una delle pene possibili – sebbene oggi la prevalente – e che occorre passare da una sua centralità assoluta a un sistema penitenziario più complesso e articolato, che prevede varie pene di diversa entità e tipologia e tra esse il carcere, quale modalità da riservare a situazioni di particolare gravità.

Parallelamente, è necessario però aprire la discussione sul tema di lungo periodo: una nuova e diversa cultura penale, a quasi due secoli dalla costituzione degli Stati liberali, è quantomeno doverosa.

Alcune tracce di questa discussione sono già state poste nel dibattito teorico e andrebbero riprese anche nel dibattito politico e sociale. Quale pena prevedere per chi commette reati è tema che coinvolge bisogni di sicurezza, paure del diverso, desideri di vendetta, rapporti tra diritto e morale: terreni di forte contatto tra emotività, angosce dei singoli, razionalità delle istituzioni, ruolo dell'informazione.

Una prima traccia di questa discussione va nella direzione di riservare l'intervento penale come *extrema ratio* a cui far ricorso solo per la tutela di beni fondamentali. Questo programma – più volte indicato con la formula del “diritto penale minimo” – è presupposto sia del garantismo che dell'efficienza, perché rende la macchina giudiziaria dedicata alla tutela dei beni ritenuti fondamentali e al perseguimento dei reati che realisticamente possono essere giudicati in modo efficace dal nostro sistema. Il problema rimanda all'individuazione dei beni fondamentali, tali da essere oggetto di tutela penale: una società così radicalmente mutata, rispetto a quella a cui si riferisce l'impianto del codice penale, individua necessariamente una diversa gerarchia dei beni oggetto di tutela penale. Rimanda altresì all'individuazione di forme alternative a quella penale, attraverso cui un bene, individuato come rilevante, possa essere affermato e tutelato (è mai possibile che per far maturare la consapevolezza che, ad esempio, l'ambiente è un valore da tutelare l'unica strada sia quella della previsione di nuovi reati per chi non lo rispetta?).

Accanto a questo lavoro di semplificazione di maggiore efficacia, si delinea una seconda traccia: ridurre consistentemente l'entità delle pene, recuperando a esse caratteristiche di effettività. Le pene edittali previste dal nostro codice sono tra le più alte in Europa; la previsione della pena dell'ergastolo – residuo di una concezione pre-moderna della pena stessa – funziona da trascinarsi verso l'alto di tutta la scalettatura penale. E inoltre, un sistema sanzionatorio inflazionato sul piano della entità delle pene produce

delle discrasie tra pena nominale e pena reale e invia così alla collettività un segnale di ineffettualità della sanzione e di inaffidabilità del sistema nel suo complesso.

Si inserisce allora una terza traccia per una nuova discussione: quella della pena non solo utile nella sua definizione teorica, ma percepita come tale anche dal singolo che la sconta e dalla società esterna. Si apre così la discussione sulla radicale diminuzione della pena cosiddetta "intramuraria", il carcere. Diminuzione necessaria non solo perché la reclusione è spesso difficilmente compatibile con la tutela di diritti inalienabili dell'individuo (affetti, salute, sessualità...), ma soprattutto perché non è utile né alle finalità rieducative che si prefigge, né alla costruzione nella società di un'idea non regressiva di prevenzione. L'ipotesi di prevedere pene alternative già nel codice e non solo come modalità alternative in fase di esecuzione di una pena detentiva, va in questa direzione. Come pure può essere letta in questa direzione la previsione della sostituzione della pena detentiva con lavoro socialmente utile, in stretto legame con la comunità locale, come è stato recentemente prospettato dalla regione emiliana: una proposta che nasce proprio dalla volontà di costruire anche nella società esterna una percezione di "utilità" dell'intervento penale, allontanandola da richieste meramente custodialiste.

Sono ipotesi su cui occorre discutere per costruire una diversa cultura nel carcere e sul carcere; nella consapevolezza che qualunque intervento legislativo che tenesse distanti tra loro la proposta normativa individuata, la formazione culturale degli operatori e l'impegno alla costruzione di una maggiore consapevolezza sociale su questi temi, sarebbe destinato a ripercorrere quella strada di attacchi e di progressiva destrutturazione che ha caratterizzato il cammino delle passate riforme.

## SENTENZA CAPITALE

*Stefano Anastasia*

*Il 27 giugno 1996 i giudici della Corte costituzionale depositano la sentenza n. 223<sup>1</sup> che decide della illegittimità delle norme del codice di procedura penale e del trattato italo-statunitense di estradizione che consentono la estradizione verso Paesi e per reati per cui sia prevista la pena di morte, alla condizione che lo Stato richiedente fornisca idonee garanzie atte a far escludere che la pena capitale possa essere eseguita. Tra il 1995 e il 1996, su impulso del Senatore Pietro Alò, Antigone è tra i principali artefici della campagna contro l'estradizione di Pietro Venezia negli Stati Uniti, accusato in Florida di omicidio e pertanto passibile di essere condannato a morte. Dopo aver sottoposto la questione alla Corte europea dei diritti umani, Antigone patrocinò il ricorso di Pietro Venezia al TAR del Lazio contro il decreto ministeriale di estradizione, sollevando questione di illegittimità costituzionale delle norme interne e internazionali implicate (i dettagli del caso, della campagna e dei ricorsi sono in S. Anastasia, Il caso Venezia. Una estradizione a rischio capitale, Dataneus, Roma, 1996). Il 27 gennaio la Consulta riconosce la illegittimità delle norme contestate e consente a Pietro Venezia di essere processato, condannato e punito in Italia per un fatto commesso all'estero. Questo il commento del coordinatore dell'associazione e della campagna, pubblicato su Il Manifesto del 28 giugno 1996.*

*Keywords:* pena di morte, estradizione, trattati internazionali.

Una tappa di civiltà: questa è la sentenza 223/1996 della Corte costituzionale, depositata ieri mattina a palazzo della Consulta. In base a questa decisione Pietro Venezia non sarà estradato negli Stati Uniti per essere processato per un reato per il quale in Florida è prevista la pena di morte.

---

<sup>1</sup> Il testo della sentenza è reperibile in <http://www.cortecostituzionale.it/default.do>.

Gli toccherà invece subire un processo in Italia («per un reato commesso all'estero» come prevede il codice penale), così come ricorda la stessa Corte costituzionale in margine alla sua sentenza.

Non sarà estradato Pietro Venezia e dovranno essere riscritti i trattati bilaterali tra Italia e Stati Uniti laddove prevedono la possibilità di concedere l'estradizione per i reati per i quali sia prevista, nel Paese richiedente, la pena di morte. Il codice di procedura penale, così come è stato modificato dalla sentenza della Corte, nega tassativamente che possa essere concessa l'estradizione per un reato punito con la morte dallo Stato richiedente.

È questo il risultato di una lunga battaglia, intrapresa quasi un anno fa dal senatore comunista Pietro Alò e dall'associazione Antigone. Un esito, occorre dirlo con franchezza, assolutamente insperato. Abbiamo dovuto fronteggiare l'ostinazione del governo Dini, che – fedele a una concezione “tecnica” della politica – si affidò a una interpretazione formalistica del Trattato di estradizione e del codice di procedura penale, pur di garantire al governo degli Stati Uniti l'estradizione del ristoratore italo-americano.

Sconfiggendo la *realpolitik* di Dini, abbiamo ottenuto la riaffermazione di uno dei principi fondamentali della nostra Carta costituzionale. Ci aspettavamo una pronuncia timida, che salvasse la vita a Pietro Venezia costruendo una serie di argini interpretativi intorno a quelle sufficienti garanzie che le norme estradizionali richiedevano. Invece abbiamo una limpida e netta declaratoria di illegittimità costituzionale.

La Corte costituzionale – innovando la sua stessa giurisprudenza, che nel 1979 era rimasta ferma sulla soglia di quella clausola che chiedeva sufficienti garanzie a che non fosse comminata la pena di morte per consentire all'estradizione – afferma nettamente che tale meccanismo è inadeguato al bene essenziale della vita. Il rifiuto della pena di morte non può essere sottoposto alla valutazione discrezionale di alcuna autorità e perciò stesso il Governo non può liberamente valutare se concedere l'estradizione in caso di pena di morte.

Il principio costituzionale della garanzia dei diritti fondamentali della persona, e quindi del divieto della pena di morte come lesione dell'inalienabile diritto alla vita, è – nel giudizio della Corte costituzionale – «infirmato dalla presenza di una norma che demanda a valutazioni discrezionali, caso per caso, il giudizio sul grado di affidabilità e di effettività delle garanzie accordate dal Paese richiedente».

Si uniformano così il diritto interno italiano e il trattato con gli USA a quel rifiuto tassativo di estradizione in caso di pena di morte già affermato nelle condizioni di adesione dell'Italia alla Convenzione europea di estradizione. Secondo la Consulta il divieto della pena di morte può dirsi un prin-

cipio che contraddistingue la civiltà giuridica del nostro Paese, pertanto, in nessuna ipotesi e per nessun tipo di reato è ammesso il concorso dello Stato italiano alla irrogazione, o esecuzione, della pena capitale.

Certo la clausola del trattato Italia-USA sarà pure stata, in altri tempi, una condizione innovativa nei rapporti internazionali e nella regolazione della materia estradizionale in molti Stati, tanto che vi sono tenaci oppositori della pena capitale che ne valorizzano la funzione di proiezione anche nei Paesi abolizionisti del valore universale del rifiuto della pena di morte, al punto di avere silenziosamente contestato la battaglia su Pietro Venezia. Ma nel nostro Paese, oggi, essa si presenta come una condizione limitativa di un diritto inviolabile della persona, riconosciuto e tutelato dalla Carta costituzionale.

Il “caso Venezia” riapre la partita sulla pena di morte, sulla sua legittimità e sulla battaglia abolizionista in cui sono impegnati interi Stati come significative minoranze militanti. Fino a ieri i Paesi abolizionisti non potevano che limitarsi ad avanzare richieste di moratorie alle Nazioni unite e i cittadini e le cittadine di Stati che hanno già abolito la pena di morte non potevano che sottoscrivere petizioni, ovvero recarsi in qualche sala cinematografica ad assistere a film come il recente *Dead man walking*.

Da oggi possiamo fare valere compiutamente il nostro rifiuto della pena di morte nelle relazioni fra gli Stati. È questo, di certo, il modo migliore per fare valere, al di fuori dei confini degli Stati abolizionisti, la condanna della pena capitale. È l'inizio di una nuova stagione per l'abolizione della pena di morte nel mondo.

## L'OMBUDSMAN QUALE FIGURA POSTA A GARANZIA DEI DIRITTI UMANI DEI DETENUTI E DI DIGNITOSE CONDIZIONI DI DETENZIONE

Documento preparatorio del convegno di Padova (aprile 1997)

*Nel novembre del 1997 Antigone avvia una riflessione del tutto nuova per il contesto italiano che segnerà il dibattito pubblico italiano per gli anni a venire, dando luogo a numerose iniziative istituzionali, tanto a livello nazionale che regionale e locale. Su iniziativa della sede padovana, infatti, in due giorni di convegno si discute delle modalità d'azione, dell'utilità e della praticabilità della difesa civica in ambito penitenziario (gli atti del convegno sono in *Diritti in carcere. Il difensore civico nella tutela dei detenuti*, ed. I, Quaderni di Antigone, a cura di A. Cogliano e S. Anastasia, Roma, 2000). Ne sortiranno la prima proposta di legge per l'istituzione del difensore civico penitenziario e le sperimentazioni in ambito regionale e locale promosse da Regioni, Province e Comuni. Quello che segue è il documento preparatorio del convegno, redatto da Patrizio Gonnella nell'aprile del 1997.*

**Keywords:** carcere, Comitato europeo per la prevenzione della tortura, difensore civico, diritti dei detenuti, forze di polizia.

### 1. Premessa

L'attenzione sul carcere è spesso calamitata da episodi eclatanti, i quali fuorviano rispetto a tentativi sereni di ragionamento. Vista la necessità di decongestionare il carcere, in questi ultimi anni il dibattito nel mondo politico e dell'accademia ha riguardato principalmente l'estensione o meno delle sanzioni alternative alla detenzione, da attuare intervenendo con decisione sul diritto penale con l'obiettivo di decarcerizzare e depenalizzare. Non si è invece sviluppato un altrettanto qualificato dibattito riguardo agli strumenti migliorativi delle condizioni di detenzione, delle forme di controllo della legalità nei luoghi di privazione della libertà personale e dei meccanismi di tutela dei diritti fondamentali delle persone detenute.

L'ennesima visita ispettiva che il Comitato europeo per la prevenzione della tortura ha effettuato in Italia si spiega in considerazione delle condizioni disumane di vita presenti a San Vittore, sicuramente determinate da una situazione gravissima di sovraffollamento e dalla presenza di strutture inidonee e fatiscenti. La progressiva burocratizzazione del ruolo della magistratura di sorveglianza, frutto anche della contro-riforma del '91-'92, la presenza massiccia di detenuti tossicodipendenti ed extracomunitari nelle carceri (quasi il 50% della popolazione detenuta), ossia di soggetti socialmente deboli e quindi più esposti al rischio di violenze, rendono nuovamente attuale una campagna per un carcere trasparente.

Risulta dunque necessario individuare nuove forme di controllo della legalità nei luoghi di detenzione, discutere della effettività di quelle esistenti, esaminare le esperienze di Paesi a democrazia avanzata, ragionare sulla previsione di nuovi strumenti di tutela dei diritti umani dei detenuti e premere per l'istituzione di un nuovo soggetto di controllo e di verifica delle condizioni di detenzione, che per procedura di nomina e per cultura giuridica garantisca una effettiva terzietà.

Un'idea, attinta dalla tradizione scandinava<sup>1</sup>, è l'*Ombudsman* penitenziario. Oggi in Italia il garante delle condizioni di detenzione nelle carceri è il magistrato di sorveglianza, mentre i parlamentari dispongono di un potere di visita. La legge individua, infine, i soggetti (quasi tutti interni all'Amministrazione penitenziaria) a cui i detenuti possono rivolgere reclamo. Non esistono, invece, forme di ispezione nelle stazioni di polizia e nelle caserme dei carabinieri, dimenticando che le camere di sicurezza sono anch'esse veri e propri luoghi di detenzione.

Tutto ciò è sufficiente garanzia di dignitose e umane condizioni di detenzione? La presenza di un soggetto terzo rispetto alle amministrazioni degli interni, della difesa e della giustizia può essere l'obiettivo di una nuova campagna per un carcere trasparente.

## 2. Cosa non deve essere un difensore civico penitenziario

In un carcere gli equilibri sono estremamente precari e basta poco per far crescere le tensioni. Ogni intervento *ab externo* deve tener conto della fragi-

---

<sup>1</sup> Il CPT si è ampiamente compiaciuto, visti i risultati conseguiti in termini di prevenzione e di informazione, con i governi tedesco e norvegese per la istituzione in ogni carcere di un Ufficio di supervisione delle condizioni di detenzione; figura definibile quale difensore civico di settore.

lità e della difficoltà dei rapporti fra la popolazione detenuta e il personale di polizia penitenziaria. Detenuto e agente di polizia, seppur soggetti conflittuali, presentano tratti comuni di debolezza. L'opinione pubblica, attraverso un inconscio processo di identificazione, accomuna nella stessa indifferenza tutte le componenti presenti in un carcere. Non si può delegare la funzione punitiva a soggetti di cui si ha una scarsa considerazione sociale. Esemplicativi di tale modo di pensare sono i termini impropri con cui vengono definiti (anche dalla stampa più qualificata) gli agenti di polizia penitenziaria, ossia agenti di custodia o secondini, volontariamente dimenticando che è intervenuta una riforma che ha smilitarizzato il corpo. È questa un'operazione boomerang da parte della società.

Tale premessa è funzionale a una successiva osservazione: un ipotetico difensore civico penitenziario ha quali primarie finalità, nel rispetto della tradizione della difesa civica, l'allentamento delle tensioni, la mediazione, la pre-costituzione di un luogo comune di incontro, la raccolta e l'organizzazione di un utile patrimonio informativo e la funzione di deterrenza rispetto a tentazioni di maltrattamenti. Obiettivo è diventare specchio pubblico delle condizioni di detenzione, nonché punto di partenza per una periodica discussione parlamentare (partendo dalla relazione annuale del difensore civico) sui temi del carcere e dei diritti delle persone private della libertà personale.

Le lacune di organico dell'Amministrazione non devono essere supplite dagli interventi del difensore civico, anzi questi deve funzionare da cassa di risonanza dei vuoti nelle piante organiche, che drammaticamente si ripercuotono sulla realizzazione in concreto del diritto al trattamento.

Infine, il difensore civico non deve aggiungersi ai soggetti a cui è già ora possibile rivolgere reclamo formale (vedi l'articolo 35 dell'ordinamento penitenziario), perché l'informalità è il *modus operandi* tipico dell'*Ombudsman*. La sua attività non mira a concludersi in rigetti o accoglimenti, non richiede il rispetto di forme solenni, bensì è il prodotto di sollecitazioni provenienti dalle più diverse fonti e con le più differenti forme, e richiede poteri ispettivi paragonabili a quelli posseduti dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (CPT).

### **3. Perché un difensore civico a tutela delle condizioni di vita nei luoghi di detenzione?**

Il difensore civico potrebbe essere una figura di continuità fra i vari governi e le varie amministrazioni, posta a garanzia della trasparenza e della ordinarietà. I suoi compiti consisterebbero nello snellire le procedure, nel

ridimensionare la litigiosità, nell'informare correttamente l'opinione pubblica sulla situazione all'interno delle carceri, in modo da superare indenni le emergenze legislative. In altre parole nel riportare il tutto alla concretezza dei cd. *piccoli problemi*, nella consapevolezza che la vita quotidiana nelle carceri, il management degli istituti, la situazione strutturale sono le pre-condizioni per un trattamento poco rispettoso della dignità umana.

Alcuni esempi sugli ambiti di attività possibili possono chiarire l'importanza di tale funzione:

- l'abbreviazione dei tempi per un ricovero ospedaliero;
- le informazioni per l'accesso al patrocinio gratuito per i non abbienti;
- la sollecitazione alla effettuazione dei lavori necessari per migliorare le condizioni igienico-sanitarie dell'istituto;
- assicurare il rispetto dei diritti previdenziali del detenuto lavorante;
- garantire, tramite visite ispettive, una continua verifica del rispetto di standard minimi di trattamento;
- verificare la congruità e la compatibilità con la legge delle circolari ministeriali;
- monitorare i regolamenti interni, la loro compatibilità con condizioni dignitose di detenzione e con gli standard europei, i tempi dell'approvazione ministeriale, la loro fruibilità da parte degli extracomunitari;
- trasformare le sollecitazioni individuali in possibili miglioramenti globali delle condizioni di detenzione, anche, laddove necessario, a garanzia della riservatezza della fonte informativa.

Per assicurare queste, come altre funzioni di controllo della legalità nelle carceri, è assolutamente necessario dotare il difensore civico di un penetrante potere ispettivo.

In una recente proposta di legge diretta all'istituzione di un difensore civico nazionale, all'articolo 8 (vigilanza su settori particolari) si fa espresso riferimento ai «poteri di iniziativa d'ufficio per quei settori della Pubblica amministrazione e per quelle strutture che svolgono compiti ed erogano servizi nei confronti di anziani, minori, soggetti handicappati, malati di mente, militari, reclusi e immigrati, anche al fine di verificare che la Pubblica amministrazione svolga i propri compiti con umanità, sollecitudine ed equità. Gli esiti dell'iniziativa del difensore civico sono comunicati alle autorità competenti indicando, se possibile, modi e tempi necessari per rimuovere le omissioni o inefficienze riscontrate».

La specificità del tema penitenziario, l'estrema problematicità delle questioni legate al carcere, la complessità della struttura amministrativa penitenziaria, il tecnicismo e il formalismo della materia, la sua estrema delicatezza, la consapevolezza che la figura del difensore civico penitenziario sarà ampiamen-

te contattata dai detenuti, farebbero propendere per l'istituzione di un ufficio *ad hoc* in seno alla struttura del difensore civico nazionale, unico su base nazionale. Ciò può essere stimolo per favorire una omogeneizzazione delle condizioni di detenzione nelle varie carceri, laddove, oggi, da istituto a istituto, si possono riscontrare troppe e ingiustificate differenziazioni di trattamento.

L'importante è che, comunque, si apra un dibattito su questi temi e che nascano nuove forme di controllo gestite da soggetti che siano effettivamente terzi rispetto all'Amministrazione penitenziaria per storia personale e procedure di nomina.

Le funzioni, gli ambiti di azione, i poteri, i collegamenti con il mondo delle associazioni e con il CPT, sono tutti da individuare.

Per ragionare in modo qualificato su questi temi e al fine di lanciare la proposta dell'*Ombudsman* penitenziario si è deciso di realizzare il prossimo novembre un convegno nel quale si discuta appunto di nuove idee per un carcere trasparente, per nuove forme di controllo e di ispezione a tutela dei diritti umani dei detenuti.

Partire dunque da un confronto sulle esperienze di difesa civica penitenziaria oggi esistenti a livello internazionale per rivedere le forme ispettive oggi previste dalla legislazione nazionale.

#### **4. La tradizione dell'*Ombudsman* in alcuni Paesi europei a garanzia della legalità delle condizioni di detenzione e a prevenzione dei maltrattamenti**

Le legislazioni penitenziarie europee presentano pochi tratti in comune. Le Regole penitenziarie europee del 1987, pur individuando standard minimi di trattamento penitenziario, non hanno efficacia vincolante. Una battaglia di civiltà giuridica imporrebbe la trasformazione delle Regole del 1987 in un accordo *ad hoc* sui diritti dei detenuti, o in un protocollo addizionale alla Convenzione del '50 sui diritti umani e sulle libertà fondamentali, affinché siano dotate di effettività e possa essere adita la Corte europea senza il rischio di incorrere in dichiarazioni di inammissibilità da parte della Commissione.

L'apparato europeo posto a tutela dei diritti umani dei detenuti ha nel CPT l'organismo dotato di poteri più penetranti. I rapporti del CPT sulle condizioni di detenzione nei singoli Stati europei costituiscono un utile specchio della situazione nelle carceri e nelle stazioni di polizia. Le delegazioni del CPT in visita ispettiva hanno la facoltà di accedere al territorio dello Stato, con anche la possibilità di circolare senza limiti all'interno del territorio, di assumere tutte le informazioni ritenute necessarie, di recarsi presso i luoghi di detenzione prescelti, di intrattenersi senza testimoni con

i ristretti, di incontrare i responsabili delle strutture visitate o qualsiasi altra persona che possa fornire utili informazioni (ad esempio familiari di detenuti, avvocati di fiducia, medici di famiglia etc.).

Tali poteri sono ben più estesi di quelli attribuiti dall'articolo 67 dell'ordinamento penitenziario ai soggetti, fra cui i parlamentari, che possono visitare gli istituti di pena senza autorizzazione.

L'obiettivo del CPT è principalmente quello di verificare se nei luoghi di detenzione vi sono condizioni generali o particolari che possano degenerare in tortura o maltrattamenti, o vi siano fattori che contribuiscano alla realizzazione di tali inaccettabili pratiche.

Si tratta di una attività preventiva, che ha anche una funzione propositiva volta a migliorare le condizioni di detenzione. Tutto ciò non esclude, ovviamente, la possibilità di effettuare indagini circa eventi accaduti in un recente passato, specialmente nei casi di visite *ad hoc*.

Dopo ogni sopralluogo il CPT redige un rapporto che viene inviato agli Stati interessati tra i sei e i nove mesi dal termine della visita.

All'interno di questi rapporti, frutto di visite ispettive periodiche, il Comitato ha costantemente sollecitato i governi a dotarsi di organi interni di controllo delle condizioni di detenzione e ha altrettanto spesso utilizzato informazioni attendibili dalle relazioni del difensore civico nazionale (o *mediateur*, o *Ombudsman*, o supervisore). Significative a riguardo sono alcune impressioni del CPT nel rapporto sulla Danimarca a seguito della visita effettuata nel 1990: «La delegazione del CPT ha sentito diverse lamentele circa il sistema penitenziario: alcune riguardavano l'eccessivo tempo utilizzato per esaminare i reclami dei detenuti, altre il fatto che il Dipartimento penitenziario accoglieva sempre il punto di vista delle autorità del carcere senza effettuare una seria investigazione. Un'altra lamentela era relativa al fatto che, durante le ispezioni del carcere da parte dei responsabili del servizio ispettivo nazionale, i detenuti non avessero l'impressione di dialogare con organismi indipendenti dalle autorità carcerarie [...]. Il CPT ritiene auspicabile prevedere ispezioni da parte di specifici organismi indipendenti a garanzia di un dignitoso trattamento di tutte le persone private della libertà personale».

In occasione della tavola rotonda degli *Ombudsmen* europei, organizzata dal Consiglio d'Europa e tenutasi a Limassol (Cipro) l'8-10 maggio 1996, Constantin Economides, membro del CPT, ha sottolineato che l'istituto dell'*Ombudsman* costituisce un qualificato e utile contributo alla protezione dei diritti delle persone private della libertà personale. In considerazione di ciò il CPT, durante le sue visite, incontra gli *Ombudsmen* nazionali, e generalmente tali incontri sono estremamente produttivi. Il rilievo preventivo e propositivo riconosciuto dal CPT all'*Ombudsman* ha indotto finanche l'at-

tivazione di un vero e proprio percorso di studio sui suoi possibili poteri in ambito penitenziario o di polizia.

Dice Constantin Economides: «Non vi è dubbio che molto dovrebbe essere fatto sia per l'*Ombudsman* che per il CPT; ambedue le istituzioni possiedono un ampio numero di elementi in comune, come ad esempio l'indipendenza, l'azione preventiva e l'impatto morale. Un suggerimento potrebbe essere quello di prevedere che l'*Ombudsman* invii regolarmente le sue relazioni sulle persone private della libertà personale al CPT. L'*Ombudsman* potrebbe a sua volta beneficiare dei rapporti del CPT che sono pubblicati e potrebbe persino monitorare l'applicazione delle sue più importanti raccomandazioni all'interno dello Stato».

L'unicità e l'effettività dell'azione del Comitato a tutela dei diritti delle persone private della libertà personale e il riconoscimento da parte di quest'ultimo del potenziale ruolo che potrebbe svolgere l'*Ombudsman* nazionale, oltre che le analogie fra i due organismi, inducono ad una riflessione attenta sui temi della difesa civica in ambito penitenziario.

Una breve rassegna esemplificativa dei poteri di alcune autorità nazionali, aventi funzioni di controllo della legalità nelle carceri, può essere anch'essa utile per disegnare una figura compatibile con i caratteri dell'ordinamento italiano. Ovviamente ci si limiterà a descrivere gli organismi non interni all'Amministrazione penitenziaria dotati di poteri ispettivi e non anche invece quelli legittimati soltanto a ricevere reclami scritti.

In Austria la *Vollzugskommissionen* ha il compito di verificare le condizioni di trattamento dei detenuti, con l'obbligo di effettuare almeno una volta l'anno una visita senza preavviso in ciascuno degli stabilimenti penitenziari. Il mediatore, invece (istituito con legge costituzionale del 1 luglio 1981), ha il potere di visionare i fascicoli personali dei detenuti; tutti i responsabili di istituzioni pubbliche hanno l'obbligo di fornire al mediatore le informazioni richieste. La relazione annuale del mediatore nella parte riguardante le carceri è stata la più utile fonte di informazioni per il CPT durante la sua visita ispettiva: è stato lo stesso mediatore a sottolineare, nella sua relazione al Parlamento, il rischio di maltrattamenti a cui i detenuti vanno incontro durante la detenzione nelle stazioni di polizia.

In Danimarca il *Board of Visitors* (organo indipendente composto da due membri eletti per quattro anni in ciascuna regione) può effettuare ispezioni, anche non preannunciate, solo nelle carceri ove sono reclusi detenuti in attesa di giudizio definitivo; ogni abuso riscontrato è riportato al Ministro della giustizia, che dovrà esaminarlo e successivamente relazionare. L'idea di allargarne le competenze agli istituti per condannati o di prevedere un sistema di ispezioni permanenti è attualmente in esame. Il Comitato parlamentare

interessato della riforma del codice penale nel 1994 ha proposto di affidare all'*Ombudsman* parlamentare questo compito ispettivo.

In Finlandia gli stabilimenti penitenziari sono regolarmente ispezionati dall'*Ombudsman* parlamentare, il quale è un esperto eletto dal Parlamento per quattro anni. Il Parlamento elegge anche l'*Assistant Parliamentary Ombudsman* che ha il compito della supervisione del sistema penitenziario con poteri di visita sia delle carceri che degli altri luoghi di detenzione (stazioni di polizia) ove vi sia il rischio di maltrattamenti. Durante le visite, detenuti e staff hanno l'opportunità di discutere dei loro problemi con l'*Assistant Ombudsman*. Inoltre uno dei doveri dell'*Ombudsman* è quello di monitorare la legalità delle azioni di polizia.

Nel 1995 è stato istituito in Ungheria l'Ufficio dell'*Ombudsman* parlamentare che può ricevere reclami di detenuti ed effettuare visite ispettive di controllo nelle carceri.

Un sistema diversificato di controlli è presente in Olanda. Un *Supervisory Board* (organo indipendente composto da membri con differenti professionalità) è istituito in ogni carcere, con compiti di supervisione del trattamento dei detenuti e di garanzia del rispetto della legge. Mensilmente i membri del *Supervisory Board* incontrano il direttore del carcere relazionando sulla situazione nell'istituto; essi inoltre hanno libero accesso nello stabilimento. Uno dei membri dell'ufficio ha il dovere di sentire i detenuti almeno una volta al mese.

In Norvegia l'*Ombudsman* può ricevere reclami da detenuti. Ad esempio, nel 1987, il 6,3% del numero complessivo dei ricorsi presentati nei confronti delle autorità penitenziarie e di polizia è stato inoltrato all'*Ombudsman*. Fra i suoi poteri vi è anche quello ispettivo che è esercitato dall'*Ombudsman* di propria iniziativa, e non necessariamente deve essere svolto su base regolare. Nelle stesse relazioni annuali viene segnalata l'estrema importanza di tali ispezioni, in special modo delle carceri, dove gli utenti hanno una particolare difficoltà a tutelare i loro diritti e la loro integrità personale. Ovviamente tali ispezioni, viene ribadito, non devono sostituire le funzioni di sorveglianza della stessa Amministrazione penitenziaria. Ogni anno l'*Ombudsman* visita due-quattro carceri o ospedali psichiatrici.

## **5. I soggetti da tutelare e i luoghi a rischio: l'insufficienza della legislazione italiana**

La legislazione italiana si presenta, rispetto al quadro sopra richiamato, doppiamente monca. Infatti, in primo luogo non è stata ancora istituita la figura del difensore civico nazionale; in secondo luogo non è previsto nell'or-

dinamento penitenziario un organo indipendente dall'amministrazione della giustizia avente poteri ispettivi.

Le istituzioni nazionali per i diritti umani non hanno ancora fatto il loro ingresso in Italia, dove non esiste una Commissione per i diritti umani e non è stata ancora approvata una legge istitutiva del difensore civico nazionale. Questi due organismi sono le strutture che le Nazioni Unite e altre organizzazioni internazionali raccomandano di istituire agli Stati, dotandoli di specifiche competenze e poteri peculiari in tema di diritti umani. Il loro ruolo è infatti essenziale per garantire l'efficacia stessa della *machinery* sovranazionale di tutela dei diritti umani, poiché consente di tener conto delle particolarità locali. L'istituto del difensore civico esiste da diversi anni a livello regionale e la l. 142/1990 ne ha previsto l'introduzione in Comuni e Province. Ciò nonostante, è innegabile che attualmente il sistema di difesa civica nel nostro Paese sia incompleto e male articolato. Infatti, non esiste in tutte le Regioni (non hanno una legge Sicilia e Molise; è vacante in Campania; Puglia e Calabria non l'hanno mai nominato) e a livello locale pochi Comuni (circa duecento) tra quelli che l'hanno previsto l'hanno realmente nominato. Questa situazione ha dato luogo a situazioni di disparità tra i cittadini a seconda delle Regioni in cui vivono e delle amministrazioni che ledono i loro diritti. È invece assolutamente necessario assicurare forme di tutela nei confronti delle amministrazioni non regionali. In ambito internazionale è stata richiamata più volte l'attenzione sull'utilità dell'*Ombudsman* nazionale. Si ricordino a questo proposito le parole del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite nel commento al rapporto dell'Italia: alla voce «principali motivi di preoccupazione», si afferma che «la funzione del difensore civico non è ancora stata istituita a livello nazionale e che ciò si traduce in una protezione ineguale degli individui a seconda del territorio in cui vivono». Nella parte riguardante i suggerimenti, il Comitato invita il governo italiano ad assumere «le misure necessarie» per istituire il difensore civico nazionale. Da notare che tutti i Paesi europei, a eccezione dell'Italia e del Belgio, si sono dotati di un sistema nazionale di difesa civica, e che l'istituzione del *Mediateur* in seno alla Comunità europea rende ancora più evidente tale vuoto.

Inoltre, la terzietà e l'imparzialità di giudizio non possono essere assicurate da soggetti interni alla stessa Amministrazione penitenziaria. La magistratura di sorveglianza, notevolmente impegnata nelle sue funzioni giurisdizionali e amministrative, svolge con difficoltà i residuali compiti di controllo. Il potere di visita dei parlamentari, di cui all'articolo 67 dell'OP, è esercitato occasionalmente (infatti è connesso alle diverse sensibilità dei parlamentari), ovviamente non regolamentato e, spesso, frutto di iniziative collegate a singoli fatti o a singoli detenuti. Infine non vi è alcun organo do-

tato di poteri ispettivi delle stazioni di polizia o dei comandi dei carabinieri, luoghi ove il rischio di maltrattamenti è elevato, come si evince dal rapporto del CPT del 1992 sull'Italia.

L'attivazione della difesa civica penitenziaria nell'impianto legislativo italiano non comporta, peraltro, problemi di compatibilità con le figure esistenti, in considerazione della specificità delle funzioni dell'*Ombudsman*, attualmente non possedute da alcun soggetto nell'ordinamento penitenziario.

Per meglio spiegare ciò esaminiamo la struttura e gli esiti di un possibile intervento del difensore civico:

- visita di controllo nel carcere (utile per accertare personalmente le reali condizioni di detenzione, senza mediazioni o deviazioni informative);

- individuazione del problema su sollecitazione del detenuto (durante la visita il difensore civico, potendo incontrare chiunque e senza restrizioni, potrà ascoltare direttamente i detenuti e i loro problemi);

- pressione informale sull'Amministrazione per avere utili informazioni sul caso (un rapporto informale con l'Amministrazione centrale e periferica significa sottrarre il lavoro del difensore civico ai rischi di una pericolosa burocratizzazione della sua attività; una sua richiesta telefonica deve equivalere a una effettuata per iscritto);

- obbligo dell'Amministrazione di fornire informazioni (applicazione integrale e senza ulteriori remore dei contenuti della legge n. 241 del 1990 anche all'Amministrazione penitenziaria).

- verifica della consistenza della questione, della legittimità della richiesta e delle soluzioni possibili (terzietà significa imparzialità, misura, ponderazione di interessi contrapposti, compatibilità del proprio intervento con altri di analogo contenuto; solo se si possiedono informazioni corrette e complete si potrà intervenire con puntualità ed efficacia);

- collaborazione con l'Amministrazione per risolvere il problema in conformità con gli *standards* internazionali in tema di tutela dei diritti dei detenuti e con il buon senso collettivo (collaborare e non imporre soluzioni; la finalità deve essere quella di raggiungere l'obiettivo senza alimentare nuove conflittualità foriere di violenza e pericolose ripercussioni);

- facoltà di rilasciare una dichiarazione pubblica di biasimo nei confronti dell'Amministrazione limitata ai casi di mancata collaborazione attiva (l'eventuale amministrazione inadempiente, più che temere l'azione disciplinare, deve valutare le possibili ripercussioni, in termini di immagine e di considerazione sociale, della pubblicità del suo scorretto operato).

## VERSO UN NUOVO CODICE PENALE. LE PROPOSTE DI ANTIGONE

*Arturo Salerni*

*Con decreto del 1 ottobre del 1998, il Ministro della giustizia Flick istituisce una nuova Commissione per la riforma del codice penale, presieduta dal prof. Carlo Federico Grosso. Il tema della riforma del codice in direzione del diritto penale minimo è da sempre tra gli obiettivi di Antigone. Quello che segue, pubblicato su Fuoriluogo il 3 novembre a firma di Arturo Salerni, componente del direttivo dell'associazione, è il contributo di Antigone all'avvio dei lavori della Commissione, in cui si dà conto degli indirizzi dell'associazione e del lavoro di studio, approfondimento e proposta che autonomamente Antigone si accingeva a fare. Un bilancio dei lavori della Commissione ministeriale sarà tratto negli scritti di Grosso, Fiandaca, Moccia, Resta e Finocchiaro (pubblicati nel volume a cura di S. Anastasia e M. Palma, La bilancia e la misura. Giustizia, sicurezza, riforme, FrancoAngeli, Milano, 2001).*

**Keywords:** riforma del codice penale, diritto penale minimo, riserva di codice, sistema sanzionatorio, strumenti alternativi di tutela.

In un'epoca caratterizzata – non solo nel nostro Paese – da tendenze a un sempre maggiore intervento della sfera del diritto penale, quale strumento quasi esclusivo per affrontare le più diverse emergenze sociali, occorre porre all'ordine del giorno del dibattito politico la necessità di un intervento strutturale e di ampia portata ispirato alla concreta applicazione del cd. diritto penale minimo, ossia indirizzare la discussione verso la necessità di avviare un percorso riformatore che conduca a un nuovo codice penale.

Ridurre l'ambito del diritto penale significa per prima cosa affermare il principio della riserva di codice in materia penale, ovvero il principio per cui le disposizioni incriminatrici devono essere inserite organicamente in un

unico corpo normativo e non disordinatamente introdotte attraverso leggi speciali. Del resto, tale principio era stato fatto proprio dalla Commissione bicamerale per la riforma costituzionale. Ma affinché l'attuazione del principio della riserva di codice si coniughi con l'effettiva riduzione dell'ambito di intervento del diritto penale, ovvero con l'affermazione del concetto del diritto penale quale *extrema ratio*, il lavoro di riscrittura del codice penale deve essere ispirato ai principi di tassatività e determinatezza della norma penale, di materialità e offensività dell'illecito penale e di sussidiarietà dell'intervento penale.

Una riflessione di tale portata, al fine di non provocare reazioni sociali di rigetto nei confronti dell'intervento riformatore e al fine di centrare l'obiettivo di legare la maggiore sicurezza con la minore sofferenza deve al contempo indirizzare la ricerca intorno a ciò che deve essere fatto delle condotte che escono dall'area dell'illecito penale. E allora, per affrontare seriamente e concretamente il lavoro di riforma bisogna porre l'attenzione sulle sanzioni e le procedure sanzionatorie non-penali, a partire da una analisi sull'attuale configurazione e incisività (e sulle possibilità di trasformazione) delle sanzioni amministrative e del procedimento sanzionatorio amministrativo (disciplinato oggi da una legge del 1981). Occorre cioè prefigurare una ampia tipologia di sanzioni amministrative (e non solo amministrative) anche e soprattutto di carattere non pecuniario, occorre prevedere reali garanzie per il cittadino nella fase interna al procedimento e la possibilità di ricorrere all'autorità giudiziaria per contestare il provvedimento con cui si commina la sanzione.

Bisogna innanzitutto ridurre la presenza incombente del sistema penale, ma bisogna anche uscire dalla prospettiva che vede quale unica sanzione penale – accanto alla sanzione pecuniaria (che appare più logico collocare al di fuori del sistema penale) – la privazione *tout court* della libertà personale. È il discorso sulla pena articolata e/o flessibile, che deve vivere accanto alla prospettiva della riduzione dei minimi e dei massimi delle pene previste, a partire dall'abolizione della pena dell'ergastolo. Si vuole ragionare, cioè, sulla possibilità di limitare la discrezionalità di intervento nella fase di esecuzione delle pene (da parte della magistratura di sorveglianza, di cui peraltro si intende valorizzare il ruolo) trasferendo al giudice della cognizione – sulla base di precise indicazioni normative – il potere di attribuire pene differenziate e ancora, con riferimento alle lunghe pene, di delineare un percorso per passaggi intermedi dalla pena detentiva alla piena libertà del soggetto, in attuazione del principio costituzionale di reinserimento del condannato (ad esempio, prevedere al momento della condanna che la pena si articoli per un certo tempo come detenzione, per un periodo successivo come semilibertà, nella fase finale come affidamento ai servizi sociali).

Attraverso una rivisitazione del sistema delle pene si intende puntare sul recupero del concetto di effettività della pena, attraverso una riduzione del numero dei reati si vuole puntare all'effettivo recupero del principio costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale. Ma al contempo occorre arrivare – ed è forse la parte più significativa e difficile del percorso riformatore – a una riscrittura, ispirata ai principi e agli obiettivi indicati, delle fattispecie incriminatrici che formano la parte speciale del codice penale, a partire da una riformulazione della gerarchia dei beni e dei valori da ritenere meritevoli di tutela penale, sulla base innanzitutto delle indicazioni contenute nelle norme costituzionali.

Si tratta di un discorso articolato e complesso in cui devono convivere ricerca, proposta e iniziativa politica. Antigone ha avviato, con diversi interlocutori, un percorso finalizzato all'elaborazione di materiale utile e organico per la realizzazione del nuovo codice. Grazie al coordinamento di Sergio Moccia, Luigi Ferrajoli e Alessandro Baratta, si è dato vita a tre gruppi di lavoro: il primo dedicato alla parte generale del codice e alle tecniche costituzionalmente compatibili di tutela penale dei beni e dei valori ritenuti rilevanti; il secondo inteso alla raccolta delle disposizioni penali attualmente contenute in una miriade di leggi speciali, a una prospettazione di tagli da operare con radicalità ben maggiore rispetto agli attuali interventi di depenalizzazione, a partire dall'intera materia dei reati contravvenzionali, e alla formulazione delle nuove fattispecie incriminatrici; il terzo rivolto alla definizione di politiche non penali di tutela e di promozione dei diritti.

Il percorso intende snodarsi attraverso una serie di seminari da dedicare alle diverse aree di beni e valori da tutelare penalmente: in ognuno di questi incontri porremo a confronto i risultati realizzati a partire dai diversi approcci, e anche le difficoltà che i gruppi di lavoro incontreranno, provando a misurarci sulle questioni più spinose e a delineare soluzioni e suggerimenti, tenendo presenti esigenze di difesa di valori collettivi e individuali e finalità di riduzione dell'intervento penale, e cioè di progressivo superamento, quantomeno fino al punto in cui non siano strettamente necessari, di quegli esiti di privazione delle libertà e di marginalizzazione sociale che l'intervento penale comporta. Le aree individuate a cui dedicare analisi e proposte sono quelle dei diritti fondamentali (la vita, l'incolumità fisica, le libertà degli individui), dei diritti patrimoniali, del diritto all'ambiente e alla salute, dei rapporti economico-sociali, delle funzioni costituzionali e di quelle amministrative.

L'analisi, lo studio e il confronto hanno peraltro uno specifico obiettivo: eliminare – a quasi settanta anni dall'entrata in vigore del codice Rocco – l'alibi sulle difficoltà tecniche di realizzazione di un nuovo codice penale. La campagna per un intervento organico sul diritto penale sostanziale deve

necessariamente superare lo stato della mera agitazione della bandiera riformatrice. Ridurre quindi l'area del penale per ridurre l'esclusione e costruire una nuova stagione di certezza della risposta penale. Non si può fare a meno infatti di notare che il rapporto esistente tra il trattamento penitenziario differenziato (e cioè anche l'accesso alle misure alternative alla detenzione garantito dal nostro ordinamento penitenziario) e la discrezionalità degli operatori, ovvero la flessibilità delle risposte sul piano penale, acuisce la differenziazione del trattamento in relazione alle caratteristiche dei fatti-reato e alle condizioni sociali dei soggetti cui l'intervento è mirato, determinando sul piano della effettività una discrezionalità dell'azione penale (dovendosi concretamente scegliere quali fatti realmente perseguire non essendo possibile perseguirli tutti). Al riguardo, l'aumento del numero dei detenuti condannati o in attesa di sentenza definitiva per reati contro il patrimonio o connessi alla disciplina in tema di sostanze stupefacenti, unito alla sempre più massiccia presenza nelle carceri di cittadini immigrati, disegna un quadro allarmante che vede la risposta penale come l'unica soluzione che le nostre istituzioni riescono ad approntare di fronte a drammatici fenomeni sociali e alla crescente emarginazione di consistenti fasce della popolazione. Conseguentemente, ciò a cui oggi assistiamo è la mancata effettiva applicazione delle sanzioni penali per alcune categorie di delitti (si pensi agli illeciti societari, ai reati fallimentari, ai reati contro la Pubblica amministrazione), mentre un trattamento pesante e desocializzante è riservato a chi appartiene alle fasce sociali più disagiate e ai soggetti emarginati, protagonisti di episodi di microcriminalità. La materia dell'intervento penale è espressiva del livello di civiltà raggiunto da una determinata formazione sociale e deve essere oggetto di una riflessione e di una costruzione approfondita e organica, che vada oltre le emergenze, le congiunture, i meschini calcoli di bottega. Esiste lo spazio per un intervento di trasformazione radicale e per la realizzazione concreta di alcuni fondamentali principi costituzionali.

## CARCERE, DIAMOGLI UN OCCHIO! UN OSSERVATORIO “NON GOVERNATIVO” SULLE CONDIZIONI DI DETENZIONE IN ITALIA

**Progetto per la realizzazione di un Osservatorio nazionale sulle condizioni di detenzione (novembre 1998)**

*Alla fine del 1998, razionalizzando il proprio lavoro di osservazione e monitoraggio delle condizioni di detenzione e delle tendenze dell'esecuzione penale, Antigone progetta il proprio strumento più noto e duraturo nel tempo: l'Osservatorio nazionale sulle condizioni di detenzione. Collabora a quell'esperienza un amico di Antigone prematuramente scomparso che vogliamo qui ricordare: Odillo Vidoni Guidoni. Quello che segue è il progetto originario dell'Osservatorio, sulla cui base l'allora Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Alessandro Margara, concesse per la prima volta le autorizzazioni alla visita degli istituti penitenziari sulla base dell'art. 117, comma 2, del Regolamento penitenziario. All'esito di quella prima esperienza fu pubblicato Il carcere trasparente. Primo rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia (Castelvecchi, Roma, 2000), cui ne sono seguiti altri sei prima dell'ultimo Le prigioni malate. Ottavo rapporto sulle condizioni di detenzione (Edizioni dell'Asino, Roma, 2011).*

**Keywords:** carcere, condizioni di detenzione, diritti dei detenuti, Osservatorio sulle condizioni di detenzione.

### **1. Perché un Osservatorio sulle condizioni di detenzione?**

Strumento tipico della pena privativa della libertà, il carcere è essenzialmente luogo della separazione, e quindi – inevitabilmente – luogo della opacità. Il *carcere trasparente* che ostinatamente inseguiamo è probabilmente irraggiungibile, ma solo la tensione verso di esso, l'illuministica aspirazione a una pena meramente privativa della libertà personale, spogliata delle accessorie pene *extra legem* che ogni detenzione porta con sé, può costituire la barriera alla naturale tendenza del carcere a travalicare se stesso, travolgendo le confessabili giustificazioni che ogni società trova per esso.

Da qualche anno Antigone lavora intorno ai paradossi dell'istituzione penitenziaria, della pena privativa della libertà e della detenzione *tout court*. Questa tensione al *carcere trasparente* abbiamo voluto esplicitarla nelle campagne di visite ispettive promosse tra i parlamentari e nel lavoro di pubblicizzazione dell'attività del Comitato europeo per la prevenzione della tortura o dei trattamenti e delle pene inumani o degradanti. Questa ambizione è nel progetto di un difensore civico penitenziario, volto alla tutela dei diritti umani nei luoghi di detenzione.

La costituzione di un Osservatorio nazionale sulle condizioni di detenzione si pone come principali obiettivi un costante monitoraggio delle forme concrete in cui le pene hanno esecuzione, la verifica della prestazione delle garanzie e dei diritti riconosciuti dall'ordinamento penitenziario e dalle Convenzioni internazionali e la ricostruzione di un canale costante di comunicazione tra politica del diritto penale e l'effettività della esecuzione delle pene.

## 2. Le informazioni raccolte dall'Osservatorio

L'attività dell'Osservatorio consiste nella raccolta, nel trattamento e nella pubblicizzazione di tutte le informazioni sulle condizioni di detenzione utili alle finalità descritte nel paragrafo precedente.

L'Osservatorio – che ha un centro di raccolta dati nazionale ma si avvale di centri di raccolta dati di carattere regionale o interregionale, attraverso le strutture periferiche dell'associazione e attraverso la collaborazione con enti, istituti o associazioni locali che hanno manifestato la loro condivisione dell'iniziativa alla sua realizzazione – raccoglie dati e notizie risultanti da almeno quattro tipologie di fonti documentarie:

a) i dati statistici ufficiali dell'Amministrazione penitenziaria e le fonti normative interne e internazionali in materia di ordinamento penitenziario, esecuzione della pena e diritti delle persone detenute;

b) le informazioni e i dati di provenienza “non governativa”, frutto di segnalazioni di associazioni, operatori dell'Amministrazione penitenziaria, strutture o esercenti la difesa legale e magistratura di sorveglianza;

c) le notizie di stampa su fatti di cronaca connessi alle strutture penitenziarie o alle condizioni di vita dei detenuti;

d) altre fonti di informazione, quali, ad esempio, il sindacato ispettivo parlamentare, le informazioni acquisite direttamente dagli osservatori autorizzati all'ingresso negli istituti, e la somministrazione di questionari agli operatori penitenziari, nonché le denunce e le testimonianze dirette dei detenuti.

### 3. La elaborazione dei dati raccolti

Alla raccolta e catalogazione dei dati in corso seguirà un lavoro di classificazione che accorpi e incroci per materia le informazioni raccolte. *Attività* (lavoro, istruzione, sport etc.), *servizi e strutture* (spazi, aree verdi, servizi sanitari e di infermerie, biblioteche, strutture sportive etc.), *condizioni soggettive* (immigrati, tossicodipendenti, affetti da HIV etc.), *regime interno* (ore d'aria, regolamenti e loro applicazione, rapporti con il personale di custodia, con la direzione, gli operatori dell'Amministrazione e con quelli del volontariato etc.), *misure alternative alla detenzione* (richieste, concessioni, modalità di esecuzione etc.) costituiscono, in prima approssimazione, i grandi campi in cui organizzare il materiale documentario.

Senza escludere la possibilità di rendere consultabili i materiali grezzi raccolti nel corso del lavoro dell'Osservatorio, sia attraverso la costituzione di un centro di documentazione aperto, sia attraverso la immissione in rete telematica dei materiali più rilevanti, l'esito pubblico del lavoro di raccolta e di elaborazione dei dati da parte dell'Osservatorio sarà la redazione di un *Rapporto annuale sulle condizioni di detenzione in Italia* da cui emergano a grandi linee la fenomenologia delle condizioni di detenzione, ma soprattutto le linee di tendenza nella esecuzione della pena detentiva.

### 4. Il rapporto con il Ministero di grazia e giustizia e il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria: una collaborazione senza finanziamenti

Le caratteristiche dell'Osservatorio escludono categoricamente ogni forma di contribuzione da parte del Ministero di grazia e giustizia e del Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria. Dall'Amministrazione ci aspettiamo – come peraltro è stato fino ad ora, nelle attività dell'associazione – la massima collaborazione nella fornitura dei dati ufficiali. Ma, avendo l'Osservatorio anche l'ambizione di proporsi come uno strumento di tutela dei diritti e di denuncia dei diritti negati, non può essere finanziariamente sostenuto dall'Amministrazione che tali diritti deve istituzionalmente garantire.

Piuttosto alla Direzione generale del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria abbiamo proposto che a una Commissione costituita *ad hoc* nell'ambito della struttura dell'Osservatorio sia consentito l'accesso in tutte le carceri, gli Ospedali psichiatrici giudiziari e gli Istituti penali minorili con possibilità di:

- visita preannunciata della struttura senza restrizioni di aree;
- incontro di rappresentanze della popolazione detenuta;

- raccolta diretta di informazioni dalla Direzione dell'Istituto.

Nel corso dell'anno sarà completato il giro degli istituti, così da avere un quadro non mediato della situazione nelle carceri dal punto di vista degli ambienti, della qualità e della quantità di strutture e interventi e degli *standards* di trattamento. Il lavoro della Commissione avrà quale obiettivo non la raccolta di singole denunce, bensì l'osservazione qualificata, anche con finalità di ricerca scientifica, della vita nelle carceri, costituendosi come base di confronto con le informazioni raccolte per altre vie.

### **5. Le adesioni e il finanziamento dell'Osservatorio**

Le caratteristiche di Osservatorio aperto al contributo e alla collaborazione di quanti ne condividano le finalità fa sì che la raccolta di fondi si rivolga a tutti quei soggetti – regioni ed enti locali, centri di studio e di ricerca, movimenti politici, associativi o di volontariato – che vogliano esserne parte. Tenendo conto delle forme attive di partecipazione che ci potranno essere proposte da gruppi e associazioni tematiche o locali, Antigone si impegna a definire le diverse modalità di adesione e di collaborazione all'Osservatorio degli enti, dei gruppi parlamentari, delle associazioni e dei singoli, nonché le forme della trasparenza e della pubblicità di tutti i contributi ricevuti e di tutte le spese sostenute.

### **6. I tempi e l'operatività dell'Osservatorio**

L'attività dell'Osservatorio per il 1999 investe l'intero arco temporale dell'anno solare.

Riguardo al primo semestre del 1999, entro il 30 settembre sarà redatto un pre-rapporto orientativo. Sotto forma di stampato a circolazione interna, il pre-rapporto sarà inviato ai sostenitori e agli aderenti all'Osservatorio e presentato alla stampa.

Entro il 31 marzo del 2000 sarà invece pubblicato il Rapporto 1999 sulle condizioni di detenzione in Italia.

**PER L'INTRODUZIONE DEL REATO DI TORTURA**  
**Relazione al disegno di legge n. 3691 (Senato della Repubblica, XIII legislatura)<sup>1</sup>**

*In occasione della giornata internazionale dei diritti umani del 1998, all'indomani dell'approvazione dello Statuto della Corte penale internazionale, Antigone lancia la campagna per l'introduzione del reato di tortura nell'ordinamento penale italiano. Più di sessanta senatori di tutti i gruppi parlamentari firmano la proposta elaborata dall'associazione (prima firmataria la sen. Ersilia Salvato per l'adeguamento del codice penale alle convenzioni internazionali e alle norme costituzionali che implicano la previsione del reato di tortura). Di seguito pubblichiamo il testo della relazione al disegno di legge.*

*Keywords:* Convenzioni internazionali, crimini contro l'umanità, tortura.

“È stato facile stabilire un primo punto fermo: cosa debba intendersi per tortura. Su questo punto ci soccorrevano la storia, gli scritti dei grandi illuministi (Verri, Beccaria, Voltaire, Manzoni), le letture recenti (ad esempio, *La Question* di Henri Alleg sulla guerra di Algeria, o *La Confessione* di Arthur London, in cui il dirigente politico cecoslovacco descrive gli orribili metodi con cui i servizi di sicurezza del suo Paese torturavano i dissidenti politici negli anni Cinquanta); ci sono state di grande aiuto anche le sentenze della Corte europea sui diritti dell'uomo (ad esempio quelle sulle cosiddette tecniche di aiuto all'interrogatorio, usate dagli inglesi nell'Irlanda del Nord), o il rapporto della Commissione europea sui diritti dell'uomo nella Grecia dei colonnelli. Senza nemmeno discuterne tra noi, ci è sembrato evidente che la tortura fosse qualunque violenza o coercizione, fisica o psichica, esercitata

---

<sup>1</sup> Il testo completo del disegno di legge è reperibile all'indirizzo: [http://www.senato.it/leg/13/BGT/Schede/Ddliter/testi/10676\\_testi.htm](http://www.senato.it/leg/13/BGT/Schede/Ddliter/testi/10676_testi.htm).

su una persona per estorcerle una confessione o informazioni, o per umiliarla, punirla o intimidirla. Nella tortura la disumanità è deliberata: «una persona compie volontariamente contro un'altra atti che non solo feriscono quest'ultima nel corpo o nell'anima, ma ne offendono la dignità umana. Nella tortura c'è insomma l'intenzione di umiliare, offendere e degradare l'altro». Così Antonio Cassese scrive nelle sue memorie di Presidente del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o dei trattamenti inumani o degradanti.

La tortura, così come il genocidio, è considerato crimine contro l'umanità dal diritto internazionale. La proibizione della tortura e di altre forme di trattamento o punizione crudele, inumana o degradante costituisce oggetto di molteplici Convenzioni internazionali ratificate anche dal nostro Paese.

La Convenzione ONU approvata dall'Assemblea generale il 10 dicembre 1984 e ratificata dall'Italia ai sensi della legge 3 novembre 1988, n. 498, all'articolo 1 definisce il crimine della tortura come «qualsiasi atto mediante il quale sono intenzionalmente inflitti a una persona dolore o sofferenze fisiche o mentali, con l'intenzione di ottenere dalla persona stessa o da un terzo una confessione o un'informazione, di punirla per un atto che lei o un'altra persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, di intimorire o costringere la persona o un terzo, o per qualsiasi altro motivo fondato su qualsiasi altra forma di discriminazione, qualora tale dolore o sofferenza siano inflitte da un pubblico ufficiale o da ogni altra persona che agisca a titolo ufficiale, o su sua istigazione, o con il suo consenso espresso o tacito». All'articolo 4 si prevede che ogni Stato vigili affinché tutti gli atti di tortura vengano considerati quali trasgressioni nei confronti del proprio diritto penale. Lo stesso vale per il tentativo di praticare la tortura. Nasce così un obbligo giuridico internazionale ad oggi inadempito dal nostro Paese, ossia l'introduzione del reato di tortura nel codice penale, più volte sollecitato sia dal Comitato sui diritti umani istituito dal Patto sui diritti civili e politici che dal Comitato istituito dalla stessa Convenzione sulla tortura, il quale nell'esame dei due rapporti periodici sull'Italia ha sottolineato come fosse necessario supplire a tale lacuna normativa. La proibizione della tortura è anche esplicitamente prevista all'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e all'articolo 7 del Patto sui diritti civili e politici del 1966.

In sede europea dal 1989 opera, a seguito di apposita Convenzione, il predetto Comitato per la prevenzione della tortura e delle pene o dei trattamenti inumani o degradanti, le cui visite periodiche nelle carceri e nelle stazioni di polizia dei Paesi firmatari la Convenzione costituiscono il più effi-

cace deterrente contro ogni tentazione di violazione dei diritti fondamentali delle persone private della libertà personale.

Per chiudere il quadro internazionale di riferimento esiste anche una Convenzione interamericana contro la tortura, mentre la Carta africana la proibisce espressamente.

La esplicita previsione del reato di tortura, oltre che a corrispondere a un obbligo giuridico internazionale, costituisce un forte messaggio simbolico in chiave preventiva. Significa chiarire con nettezza quali sono i limiti dell'esercizio della forza e quali sono i limiti dell'esercizio dei pubblici poteri rispetto a esigenze investigative o di polizia.

Alcune questioni devono essere preliminarmente affrontate per meglio chiarire l'ambito di azione di una legge che intende introdurre il reato di tortura nel nostro ordinamento penale. È difficile esplicitare esaustivamente il contenuto del reato di tortura. Proprio per evitare operazioni ermeneutiche che ne ridimensionino la portata, è necessario procedere a una elencazione casistica, seppur non onnicomprensiva, delle fattispecie che possono essere configurate quali episodi di tortura. Una prima distinzione è fra forme di tortura fisica (pestaggi sistematici e non, molestie sessuali, shock elettrici, torture con gettiti di acqua, mutilazioni) e forme di tortura psicologica (ingiurie verbali, minacce di morte, costrizione alla nudità integrale, costrizione ad assistere alla tortura o alla morte di altri detenuti, minacce trasversali, ispezioni improvvise e senza mandato, sorveglianza continua durante l'espletamento di attività lavorativa, perdita del lavoro o della possibilità di continuare gli studi al termine del periodo di detenzione). Questa prima elencazione, frutto di un'analisi della giurisprudenza internazionale, evidenzia come la tortura possa essere non solo inflizione di sofferenza fisica ma anche di sofferenza psicologica. E nel nostro ordinamento oggi è certamente insufficiente la mera previsione del reato di minaccia di cui all'articolo 612 del codice penale.

La definizione di tortura presente all'interno della stessa Convenzione ONU, essendo ripresa nella proposta di legge, richiede alcuni chiarimenti. Essa è primariamente intesa a tutelare i detenuti, ossia le persone in stato di detenzione legale. Destinatario del crimine di tortura è anche colui che si trova in uno stato di detenzione illegale o di fatto (ad esempio ricovero forzato in un ospedale psichiatrico). In tal senso si è espresso il Comitato sui diritti umani che ha interpretato la proibizione della tortura prevista all'articolo 7 del Patto sui diritti civili e politici quale strumento di protezione non solo delle persone condannate o arrestate, ma anche degli allievi nelle scuole e dei malati negli ospedali. Ogni definizione di tortura, pertanto, non deve essere confinata alle sole ipotesi di violenze nei luoghi di detenzione.

In prospettiva è quindi auspicabile che l'ambito applicativo si estenda sino a ricomprendere episodi di violenza sessuale posti in essere da pubblici ufficiali o di lavoro forzato a danno di minori. Il concetto di tortura deve essere riempito di contenuti dettati dalle circostanze politiche e dal momento storico.

Altra questione riguarda l'autore del reato. Non è necessario che il pubblico ufficiale sia autore diretto della tortura; è sufficiente che ne sia istigatore, complice consenziente o mero soggetto acquiescente alla commissione del crimine. Pertanto un cittadino comune utilizzato o impiegato da un pubblico ufficiale per commettere violenza fisica o psicologica nei confronti di un altro cittadino, in stato di detenzione o non, per le finalità descritte con precisione nella norma, commette il reato di tortura. Vi deve essere un nesso di causalità diretto tra l'istigazione e l'atto compiuto; nesso che non viene meno nei casi in cui il privato cittadino vada oltre il mandato conferitogli. Deve rispondere di tortura anche il pubblico ufficiale tacitamente consenziente alla commissione di atti di tortura compiuti da soggetti privati o che si sottrae volontariamente all'obbligo di impedire un atto di tortura. La rielaborazione della nozione di tortura deve spingersi sino a ricomprendere tutte quelle ipotesi in cui gruppi para-legali (ad esempio i cd. squadroni della morte o gruppi armati non dello Stato) fruiscono dell'incoraggiamento, anche indiretto, dello Stato per intraprendere azioni dirette a sopprimere gli oppositori politici.

Deve essere tenuto in debito conto, inoltre, il ruolo che il sesso e il genere possono giocare nell'identificazione degli atti di tortura. Non può essere trascurato come ben diversi siano i rischi a cui una donna è soggetta durante un interrogatorio rispetto a un uomo, così come differenti sono le condizioni di detenzione affinché si configuri un trattamento non rispettoso della dignità della persona.

Infine, la tortura non include, ovviamente, le sofferenze derivanti dall'applicazione di una sanzione legale o ad essa inerente o accessoria. Per tutte queste ragioni è importante prevedere l'introduzione del reato di tortura nel nostro codice penale.

Non possono essere ritenuti sufficienti gli articoli 606 (arresto illegale), 607 (indebita limitazione della libertà personale), 608 (abuso di autorità contro arrestati o detenuti), 609 (perquisizioni e ispezioni personali arbitrarie) del codice penale, sia per la non severità della sanzione, sia per la non incisività del contenuto. Dall'altro lato nei reati di percosse (articolo 581 del codice penale) e di lesioni (articolo 582 del codice penale) manca la specificità dell'elemento soggettivo, tipico, invece, della tortura.

L'introduzione del reato di tortura costituisce quindi un adeguamento della normativa interna a quella sovranazionale, colma le lacune del diritto-

to interno (gli atti di tortura che non provocano lesioni gravi sono oggi punibili solo a querela di parte e rischiano quindi l'impunità, così come le sottili torture psicologiche non rientranti nel novero delle lesioni personali), e rappresenta una norma di chiusura dell'ordinamento a garanzia dei diritti umani di tutti i cittadini.

Il disegno di legge che introduce il reato di tortura nel codice penale nell'ambito dei delitti contro la persona (e precisamente a chiusura del capo concernente i delitti contro la vita e l'incolumità individuale) prevede la procedibilità di ufficio, pene particolarmente severe visto che si attenta ai diritti umani fondamentali, obbligo di negare l'immunità diplomatica a chiunque si sia macchiato di reati di tortura anche all'estero e l'istituzione di un fondo *ad hoc* per la riabilitazione delle vittime della tortura.

**ATTENTO ALLA GIUSTIZIA, D'ALEMA**  
**Appello al Presidente del Consiglio dei ministri (18 marzo 1999)**

*Sul finire degli anni Novanta si afferma prepotentemente il paradigma securitario. Le prime tracce istituzionali sono rinvenibili in un mutamento di agenda politica avvenuto con la fine del primo Governo Prodi e l'inizio della seconda parte della XIII legislatura. Si comincia a parlare di "pacchetto-sicurezza", evocando norme di contrasto alla "micro-criminalità", in nome della "sicurezza dei cittadini". In settimane molto difficili, che porteranno alla sostituzione al vertice dell'Amministrazione penitenziaria di Alessandro Margara, stimato magistrato di sorveglianza e ispiratore della "legge Gozzini", Antigone raccoglie in calce a un appello pubblicato su Il Manifesto le adesioni di intellettuali e operatori del diritto preoccupati del nuovo indirizzo politico.*

Keywords: Amministrazione penitenziaria, diritto penale minimo, sicurezza.

In questo strano Paese, dominato da ogni genere di emergenza criminale (di volta in volta, mafiosa o politica, immigratoria o tossica, micro o macro), tutti – da destra e da sinistra, avvocati e politici, magistrati e operatori della giustizia – dicono di essere per il "diritto penale minimo", per la riduzione, drastica e regolata, dei tipi di reato sottoposti a sanzione penale. La Commissione bicamerale, con una concordia ineguagliata, si proponeva addirittura l'istituzione di una riserva di codice, per mettere il diritto penale al riparo dalle politiche delle emergenze. Una chiara e diffusa dichiarazione di garantismo, al giorno d'oggi, non si nega a nessuno. Non solo. La pena detentiva sembra venire da tutti evocata come *extrema ratio*, cui ricorrere solo ed esclusivamente quando si siano rivelate inefficaci tutte le altre misure sanzionatorie. E, ovviamente, tutti si affrettano a dichiararsi per un carcere più umano, lieve – se possibile – nella sua inesorabilità.

Così anche la nostra maggioranza di governo. Ma poi seguono fatti che vanno in tutt'altra direzione. Se diritto penale minimo è inteso – come va inteso – come strumento di difesa e garanzia di tutti; se, in questa ottica, le garanzie penali e processuali debbono tendere a minimizzare la violenza e la potestà punitiva, a ridurre, quindi, la previsione dei reati, gli arbitri dei giudizi, l'afflittività delle pene; se cioè quando parliamo di diritto penale minimo ci riferiamo a questo, allora davvero non capiamo cosa perseguano il Governo e la sua maggioranza. Nonostante un lavoro di anni delle Regioni e degli enti locali su politiche non repressive per la sicurezza nelle città, esso sembra muoversi inseguendo i più retrivi umori e sentimenti collettivi, alimentati da improvide campagne politiche e di stampa.

Noncurante dei più accreditati studi, che vedono la criminalità nel nostro Paese in diminuzione – soprattutto omicidi, furti e rapine – il Governo sembra intenzionato a presentare un “pacchetto anticrimine” all'insegna dell'inasprimento delle pene, dell'aumentato potere della polizia giudiziaria e della diminuzione delle garanzie per i cittadini. Si allarga senza ragione il tempo entro cui la Polizia giudiziaria è tenuta a riferire al Pubblico ministero sulle indagini in corso; vengono inasprite le pene per il furto, che diventa addirittura reato contro la persona; lo scippo viene equiparato alla rapina.

D'altra parte, il Ministro di grazia e giustizia istituisce l'Ufficio per le garanzie penitenziarie, una sorta di *intelligence* nell'ambito dell'Amministrazione penitenziaria che concentra enormi poteri al vertice del suo Corpo di polizia.

Dunque, non basta la garanzia prestata da un Governo di centro-sinistra. No, è la progettualità che preoccupa, la tendenza alla criminalizzazione e la mania custodialista. Forse, passata la buriana, di queste proposte non resterà nulla, non riusciranno a produrre quel tanto di sofferenza penale in più ai danni dei soliti noti – tossicodipendenti, immigrati e minori rom – ma, intanto, si sarà diffusa cultura, si saranno incentivati precedenti giurisprudenziali e prassi amministrative. Forse il ministro Diliberto e l'attuale Direttore generale dell'Amministrazione penitenziaria riusciranno a mantenere l'Ufficio per le garanzie penitenziarie nell'ambito delle sue pur ampie attribuzioni. Ma, domani, con un altro Ministro, con un altro Direttore generale, che ne sarà dei diritti dei detenuti, del clima nelle carceri?

Una cultura istituzionale solida, una politica della giustizia riformatrice, non si misurano nel “qui e ora”, nella risposta a un sondaggio, ma in ciò che sedimentano e in ciò che lasciano a chi ne rileverà le sorti. Non è con simili atti e proclami che questo governo e la sua maggioranza renderanno un servizio al Paese e alla sua politica della giustizia.

Il documento è sottoscritto da:

Edoardo Albinati, Vittorio Borraccetti, Luigi Ciotti, Alessandro Dal Lago, Luigi Ferraioli, Dario Fo, Rita Levi Montalcini, Franco Maisto, Giacomo Maramao, Sergio Moccia, Giuseppe Mosconi, Salvatore Palidda, Mauro Palma, Massimo Pastore, Massimo Pavarini, Livio Pepino, Franca Rame, Eligio Resta, Rossana Rossanda, Grazia Zuffa.

## OSSERVAZIONI SUL NUOVO REGOLAMENTO DI ESECUZIONE DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO

*Il 30 giugno del 2000 viene approvato il nuovo Regolamento di esecuzione che sostituisce quello emanato all'indomani dell'entrata in vigore della riforma penitenziaria del 1975. I cambiamenti sono minuti, ma significativi, voluti in particolare da Alessandro Margara durante la sua reggenza del Dipartimento. Quello che segue è il documento di lavoro elaborato da Antigone nell'autunno del 1999, durante i lavori della commissione ministeriale, con i rilievi più significativi al testo in corso di definizione.*

**Keywords:** affettività, colloqui, diritti dei detenuti, salute in carcere, Regolamento di esecuzione.

### Condizioni generali di vita

Le condizioni generali di vita nelle carceri sono spesso fonte di trattamento inumano o degradante. Non ha, ad esempio, alcuna giustificazione impedire al detenuto di lavarsi quando lo ritiene opportuno. In un ambiente promiscuo come il carcere non si può imporre di fare tre docce a settimana, anche in estate. Ecco perché è particolarmente di rilievo l'introduzione della doccia quotidiana in cella. Le importantissime innovazioni prodotte dal punto di vista strutturale, in perfetta sintonia con gli *standards* internazionali e con i suggerimenti del Comitato europeo per la prevenzione della tortura, contribuiranno, una volta realizzate, a migliorare la qualità della vita nelle carceri. Ovviamente, al fine di evitare che molte di queste disposizioni (docce in camera, bidet almeno per le donne, luce naturale, cucina per non più di duecento detenuti, asili nido) rimangano lettera morta, ci si attende una forte inversione di tendenza negli investimenti.

Si deve però avere la consapevolezza che buona parte degli istituti necessiterà di sostanziosi lavori di adeguamento, senza i quali l'Amministrazione penitenziaria risulterà inadempiente. Un messaggio culturale nuovo potrebbe essere quello che spinge alla rapida esecuzione dei lavori necessari, per evitare che anche questa volta si crei un gap fra norma e realtà. Sono stati previsti cinque anni per l'adeguamento: un tempo congruo a disposizione per fare le cose per bene.

### **Vestiaro**

È inaccettabile, come avviene nella bozza del nuovo regolamento di esecuzione, rinviare ai regolamenti interni la decisione di far indossare abiti civili e personali ai detenuti. Questa deve essere la regola generale codificata, e non deve valere solo per i minorenni. È assurdo prevedere che i detenuti debbano indossare una sorta di divisa: è un passo indietro rispetto alla situazione attuale diffusa nelle carceri. L'unica eccezione ammissibile è per coloro i quali sono impegnati in attività lavorativa. La libertà di esprimersi si concretizza anche nel modo in cui ci si veste. Ogni imposizione di divisa comune ricorda tempi lontani e angosciosi. In un carcere moderno, fondato sulle regole del trattamento individualizzato, non si può e non si deve omologare tutti anche dal punto di vista estetico.

### **Vitto**

Il nuovo regolamento stabilisce che i fornelli personali sono utilizzabili soltanto per riscaldare cibi già cotti. Non c'è ragione che impedisca il recepimento di una prassi consolidata in tutte le carceri, ove i detenuti preparano succulenti pietanze con i loro fornelli personali. Non si limitano, come vorrebbe la norma già in vigore, a riscaldare cibi già pronti. La cucina è anche un esercizio di fantasia e di socializzazione. I detenuti mangiano insieme. Non c'è ragione di sicurezza che legittima il divieto di cucinarsi in camera. Nelle carceri si sentono gli odori delle cucine regionali e delle cucine etniche. Non è plausibile rinunciare a prassi ventennali già consolidate.

È questa l'occasione per aprire una parentesi sul tema delle prassi in vigore nelle carceri. Fra i due regolamenti del 1976 e quello nuovo in discussione sono trascorsi vent'anni. In questo periodo molte norme sono state superate dalle prassi. Ora bisogna evitare che riproponendo le norme del 1976 si delegittimino le prassi più avanzate.

### **Pacchi**

La ricezione dei pacchi provenienti dai familiari o amici dall'esterno è uno dei momenti più attesi da parte dei detenuti. Molto spesso negli istituti disposizioni interne prevedono che possano essere ricevuti generi alimentari dall'esterno, purché controllabili senza manomissioni. Era pertanto auspicabile che tale norma fosse direttamente riproposta nel nuovo regolamento di esecuzione.

Non vi è traccia inoltre dei due pacchi extra di dieci chilogrammi in occasione dei cambi di stagione già consentiti da circolari interne dell'Amministrazione penitenziaria. Non prevederli significa impedire ad esempio che a un detenuto possano essere consegnati da parenti o amici un cappotto o una coperta che da soli pesano un certo numero di chili.

Infine, le eccezioni al numero massimo di pacchi mensili dovrebbero riguardare non solo le donne con prole, ma anche i minorenni per i quali esistono bisogni diversi e un differente rapporto con l'esterno e la famiglia.

### **Colloqui**

La disciplina dei colloqui deve costituire un punto cardine del nuovo regolamento. Alcune perplessità sono determinate dalla previsione del vetro divisorio che il direttore può imporre per ragioni di sicurezza. Norma vaga che produce un passo indietro rispetto alla situazione attuale che invece impone i mezzi divisorii solo per i detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41 *bis*, comma 2.

Sarebbe altresì meglio specificare che le carceri devono attrezzarsi per la effettuazione di colloqui ordinari nei giorni semi-festivi e festivi. L'organizzazione del personale penitenziario deve essere funzionale all'esercizio di un diritto fondamentale della persona e non può essere compresso. I detenuti che hanno i parenti che risiedono lontano vengono drasticamente staccati dagli affetti solo perché in quel carcere non si effettuano colloqui il sabato o la domenica. Nei giorni feriali la gente comune lavora. Il reinserimento sociale è il fine costituzionale della pena e non può essere ingiustificatamente compresso. Oggi tutta la Pubblica amministrazione si muove nel senso di rendere centrale la figura del cittadino utente. Il carcere non può sottrarsi a ciò.

### **Sessualità e affettività**

La sessualità fa ingresso nelle carceri italiane, seppur con modalità che destano perplessità. Ossia la sessualità, o meglio l'affettività, dal nuovo regola-

mento è considerata elemento del trattamento. Tant'è che si prevede una sorta di progressione in tre momenti nei rapporti affettivi, in base alle indicazioni date dal gruppo di osservazione e trattamento e su decisione discrezionale finale del direttore. La possibilità di coltivare le proprie relazioni affettive e sessuali rientra fra i bisogni primari e irrinunciabili della persona, pertanto va configurato quale diritto indisponibile di ciascun detenuto. Non si può limitarne l'esercizio a seconda della partecipazione o meno alle attività trattamentali o per ragioni di tipo disciplinare.

Al tema dell'affettività si collega quello della informazione sulla sessualità. L'utilizzo dei preservativi deve essere consentito. Il passaggio della medicina penitenziaria al servizio sanitario nazionale può favorire il superamento di scelte ipocrite. In carcere nascono rapporti omosessuali: non si può e non si deve impedirlo. Né si deve renderlo obiettivamente pericoloso con divieti moralistici di uso di profilattici. Questi vanno messi a disposizione dei detenuti in modo riservato, per evitare la beffa di nuove malattie e di fastidiosi etichettamenti.

### **Computer e compact disc**

Il nuovo regolamento consente l'uso di compact disc, registratori e computer solo per ragioni di studio o di lavoro. Al fine di evitare che il detenuto, pur di esserne autorizzato all'uso, dica inutili bugie, va ribaltata la norma. A tutti ne va consentito l'uso salvo che motivate ragioni di sicurezza inducano il direttore a impedirlo. Quali potrebbero essere le ragioni di studio o lavoro che giustificano l'ascolto di una cassetta di Jovanotti, molto amato nelle carceri italiane?

### **Stranieri**

Il 30% della popolazione detenuta è composto da stranieri di varie nazionalità. Oltre al meritorio servizio di mediazione culturale, nel nuovo regolamento sarebbe auspicabile prevedere una costante informazione in lingua sulle regole interne e su tutti gli aspetti incidenti sul diritto di difesa.

In prospettiva l'assunzione di operatori stranieri, così come sollecitato più volte dal Consiglio d'Europa, è una esigenza ineludibile utile a diminuire il tasso di conflittualità e a ridurre gli episodi di auto-lesionismo, spesso provocati da mere incomprensioni linguistiche o culturali.

### **Regolamento interno**

Il regolamento interno va dato in copia a ciascun detenuto.

Va ricordato che oggi sono ben pochi gli istituti dotati di regolamento interno. Non si può far finta che tutto vada per il meglio. I regolamenti interni hanno una procedura di approvazione complessa. Il Ministero emana il decreto di approvazione anche dopo molti anni. Le procedure devono essere molto veloci per assicurare modifiche altrettanto rapide al regolamento, rese a volte necessarie da cambiamenti della struttura.

### **Doveri deontologici del medico**

Sarebbe opportuno che venisse sancito l'obbligo del medico di segnalare al direttore e all'autorità giudiziaria gli eventuali segni di maltrattamenti riscontrati durante la visita di primo ingresso. Questa è una norma già esistente, presente infatti in una circolare del DAP a cui va dato maggiore rilievo, perché garantisce detenuti e personale penitenziario a fronte dei maltrattamenti subiti nella fase dell'arresto. Sono questi di solito i momenti a maggior rischio di violenze.

Il medico ha un dovere deontologico da esercitare. Il detenuto, invece, spesso non denuncia le percosse subite dalle forze dell'ordine per timore di ripercussioni ulteriori.

La norma deve essere posta a garanzia degli stessi poliziotti penitenziari, spesso ingiustamente accusati di violenze viceversa inflitte dalle forze dell'ordine durante i frangenti dell'arresto.

### **Centri clinici penitenziari**

Al fine di assicurare trattamenti analoghi a quelli previsti in ospedali pubblici, vanno assicurati gli stessi *standards* igienici e sanitari del servizio sanitario nazionale. Ciò va inserito nel nuovo regolamento. Ad esempio, qualora sia attivata una sala operatoria deve essere rispettata la stessa normativa sotto il profilo dell'igiene e della sicurezza prevista per le sale operatorie del SSN. Non ha senso alcuna eccezione.

Ovviamente, un centro clinico è più un ospedale che un carcere. Per cui deve essere minima e non evidente la presenza di poliziotti (al massimo vestiti in borghese). Inoltre, essendo i centri clinici all'interno delle carceri, va previsto che le camere di degenza non abbiano cancelli o porte blindate.

Il diritto alla salute è prioritario e non può subire eccezioni. Anche l'organizzazione della vita interna deve tener conto che si tratta di ammalati, seppur detenuti.

Va risolto anche normativamente il problema dei minorati fisici, per i quali vanno abbattute tutte le barriere architettoniche. Il Regolamento di esecuzione è il luogo per disciplinare queste innovazioni secondo una logica di civiltà e trasparenza.

### **Procedimento disciplinare**

Il procedimento disciplinare deve avere le stesse garanzie del procedimento penale ogniqualvolta incida sulla libertà personale. Esiste una consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in tal senso. Esso incide sempre sulla libertà personale residua, perché sulla base delle sanzioni disciplinari, inflitte o solo minacciate, i giudici di sorveglianza non concedono la liberazione anticipata o le misure alternative alla detenzione. Pertanto vanno previste garanzie a tutela dell'effettivo rispetto delle procedure: dalla contestazione degli addebiti alla possibilità di citare testimoni.

Infine, va preteritoriamente evitato che l'isolamento cautelare divenga la regola. Il direttore non deve delegare questa sua facoltà a nessuno. Inoltre, è troppo lungo il periodo di dieci giorni di durata cautelare dell'isolamento. Diviene una custodia cautelare pari ai due terzi della sanzione. Ci sono tutte le condizioni che consentono di effettuare e concludere il procedimento disciplinare entro tre giorni dal fatto. La prassi diretta a utilizzare l'isolamento quale strumento di pressione al di fuori di ogni controllo di legalità deve essere definitivamente superata.

### **Mantenimento della sicurezza**

Deve essere specificato il ruolo del direttore quale responsabile ultimo della sicurezza interna alle carceri: ciò a garanzia della legalità. La sicurezza nelle carceri è profondamente connessa alle politiche del trattamento, alla tutela dei diritti, alla gestione complessiva dell'istituto, pertanto lo stesso servizio di sicurezza e custodia, a fronte di tendenze meramente contenitive, deve essere supervisionato dal direttore. Bisogna evitare che la polizia penitenziaria sia corpo separato dalle restanti componenti del carcere.

### **Controllo ispettivo dei luoghi di detenzione**

In vista della istituzione di una figura indipendente di difensore civico delle persone private della libertà personale, sarebbe significativa una scelta in tale direzione da parte del Governo, che con atto normativo regolamentare potrebbe sin d'ora istituire un ufficio, affidato a personalità esterne all'Amministrazione, delegato a esaminare i ricorsi dei detenuti.

In ogni caso sarebbe opportuno prevedere un obbligo di visita mensile delle carceri da parte del magistrato di sorveglianza. Solo in tal modo viene effettivamente rilanciato il ruolo del giudice di sorveglianza quale garante della legalità e della tutela dei diritti umani dei detenuti.

### **Giornalisti e visite esterne**

Deve essere sempre garantito un limpido rapporto fra carcere e società esterna, il cui tramite naturale è la stampa. Ai giornalisti va sempre assicurato l'accesso alle carceri, su autorizzazione del direttore, salvo che motivate ragioni di sicurezza lo rendano contingentemente inopportuno. Di questo non vi è traccia nel nuovo regolamento.

Il rapporto mondo dell'informazione - carcere non deve tradursi in semplici interviste a detenuti importanti, ma divenire il mezzo attraverso cui la gente può conoscere il mondo penitenziario. Ciò nell'interesse della stessa Amministrazione penitenziaria che non riesce spesso a rendere trasparente il meritorio lavoro svolto dagli operatori all'interno degli istituti. Il carcere non deve essere un luogo chiuso e occulto: riconoscere ai giornalisti questa possibilità significa prevenire tentazioni di maltrattamenti e di chiusure ingiustificate. Si dice spesso che il carcere è società: questa è l'occasione per tradurlo in norma. D'altronde si tratta di un obbligo che deriva direttamente dalle regole penitenziarie europee.

**GIUSTIZIA E DIRITTI NELLA SOCIETÀ DELL'INCERTEZZA.  
UN NUOVO PATTO PER IL DIRITTO PENALE MINIMO**  
**Documento politico-programmatico per la XI Assemblea nazionale di  
Antigone (Roma, 19 Febbraio 2001)**

*Quelli della XIII legislatura sono stati anni molto impegnativi per Antigone e per il sistema penale e penitenziario italiano. Iniziati con Il vaso di Pandora e una rinnovata fiducia nella riformabilità del sistema penitenziario, hanno visto il realizzarsi di alcune riforme (riforma costituzionale del giusto processo, depenalizzazione dei reati minori, il nuovo regolamento penitenziario, ma anche la legge sul lavoro penitenziario e quella sulle detenute madri) insieme con lo slittamento semantico del tema della sicurezza e con l'affermarsi del nuovo paradigma securitario come prevenzione del rischio di vittimizzazione e repressione della cd. "micro-criminalità". A questa ambivalenza di orientamenti è stata dedicata l'assemblea annuale di Antigone del 2001, al termine della legislatura e in vista di una nuova stagione politica.*

**Keywords:** carcere, diritti dei detenuti, diritto penale minimo, giusto processo, sicurezza, riforma codice penale, riforma sistema penitenziario.

## **1. Giustizia penale e politica della giustizia negli anni del centro-sinistra**

### *1.1 Buona amministrazione, riforma della macchina della giustizia, competenze e delega alle corporazioni forensi*

Ancora anni tormentati sono quelli che abbiamo alle spalle in materia di politica della giustizia. Dopo Tangentopoli, dopo il Governo Berlusconi, la maggioranza che ha vinto le elezioni nel 1996, l'Ulivo e Rifondazione comunista hanno puntato tutto sul ritorno della efficienza nell'amministrazione della giustizia. Il giudice unico di primo grado, la competenza penale del giudice di pace, una concezione minimalista della depenaliz-

zazione dei reati minori, ma anche le sezioni stralcio per i processi civili, la riorganizzazione del Ministero della giustizia, tutte le più importanti iniziative legislative del Ministro Flick, che hanno poi impegnato il Parlamento per buona parte della legislatura, erano ispirate a questo obiettivo. All'inizio della legislatura, il centro-sinistra al Governo sceglieva di darsi un programma *low profile*: buona amministrazione e riforma della macchina della giustizia.

La giustizia dei cittadini, prima e più che scelte di valore, richiede efficienza e quindi l'adozione delle migliori soluzioni tecniche affinché siano tutelati i diritti, quelli dei privati in contenzioso così come quelli delle vittime di reato.

D'altro canto, questo indirizzo di buon senso, che esaltava la dimensione tecnica nelle scelte di riforma, insieme con la necessità di costruire una camera di compensazione tra le rappresentanze professionali forensi, che evitasse – soprattutto sul tema caldo della giustizia penale – il riesplodere di una conflittualità di facile riverbero sul quadro politico, hanno enfatizzato il ruolo delle associazioni di categoria fino a renderle depositarie delle diverse opzioni di valore in materia di giustizia, e di giustizia penale in particolare. Ha pesato certo una tendenza più generale della politica che, nella debolezza delle rappresentanze politiche, vede il riemergere di logiche di tipo corporativo e nella composizione degli interessi delle organizzazioni professionali coinvolte in ogni singola *issue* trova il suo punto di equilibrio; ha pesato certo la naturale tendenza dialettica del sistema processuale, enfatizzata dal modello accusatorio introdotto dal nuovo codice di procedura penale; certo è che, a dispetto dell'enorme enfasi che esse hanno avuto sui mezzi di comunicazione di massa, a dispetto della legittima attenzione della cittadinanza, diffusamente e variamente coinvolta dai problemi della sua efficienza, le politiche della giustizia, e in modo particolare quelle della giustizia penale, sono diventate oggetto di confronto, disputa e contesa tra le rappresentanze professionali, come se esse stesse non rappresentassero il punto di vista – certo importante e imprescindibile – di chi esercita la professione di magistrato o quella di avvocato, ma della generalità di coloro che – nei fatti o potenzialmente – a essi si rivolgono.

Non abbiamo condiviso e non condividiamo questa corporativizzazione del dibattito pubblico sulla giustizia. Rivendichiamo, come associazione di cittadini prima che di potenziali utenti, studiosi o professionisti del settore, la libertà e la legittimità di formarci un giudizio autonomo, di avanzare proposte e di orientare cultura e senso comune sulle politiche della giustizia.

### *1.2. Riforma costituzionale: la giustizia nel cuore della transizione italiana*

Il tentativo di tenere basso il confronto, di procedere alle indispensabili riforme della “macchina” della giustizia senza riaprire le ragioni di scontro che l’avevano vista al centro della contesa politica nella prima parte degli anni Novanta, doveva rapidamente essere surclassato dall’apertura di una nuova fase dominata dal tentativo di dare forma alla transizione italiana attraverso la revisione della seconda parte della Costituzione. È allora che nasce la discussione delle proposte di legge sulla valutazione delle prove e sulla rilevanza in dibattimento delle dichiarazioni rese nelle fasi preliminari dal coimputato; discussione che porterà fino alla riforma costituzionale dell’articolo 111 della Costituzione. Ma ciò che in questa sede ci interessa ricordare è che non appena si è aperto il delicato dibattito sulla revisione costituzionale, la questione giustizia ha immediatamente ripreso la sua centralità, fino a diventare uno dei nodi irrisolvibili su cui la Commissione bicamerale sarà costretta a sospendere *sine die* i suoi lavori.

La vicenda italiana dell’ultimo decennio, le tendenze emerse sin dagli anni Settanta alla delega alla magistratura, e al sistema della giustizia penale in particolare, di rilevanti responsabilità in ordine a fenomeni di natura sociale e politica, l’azione risolutiva di alcune inchieste giudiziarie nel portare a nudo la fragilità e la delegittimazione del quadro politico della “prima Repubblica”, hanno fatto della giustizia il nervo scoperto della transizione italiana.

Ai problemi di efficienza del sistema, ecco dunque che si affiancano inevitabilmente i problemi della legittimazione così della magistratura inquirente come di quella giudicante. Nel tentativo di dare forma a un processo di transizione non ancora ultimato era inevitabile allora, come è avvenuto nel corso della Bicamerale, che lo scontro tornasse a Tangentopoli, alla divisione tra sostenitori o contestatori della magistratura.

### *1.3. Società dell’incertezza, sentimenti di insicurezza e l’ultima emergenza*

Nella ritrovata *empasse* di una politica della giustizia stretta tra programmi di efficienza e suo uso politico, è scoppiata l’ultima emergenza, quella della sicurezza nelle città, declinata volta a volta nel diffondersi della micro-criminalità, della immigrazione clandestina, dei reati da strada o della pedofilia. Una emergenza che in gran parte non esiste, che viceversa evoca problemi di carattere sociale e culturale di grande complessità, propri delle società avanzate nell’epoca della globalizzazione, e rispetto ai quali però il sistema della giustizia penale offre i suoi tradizionali rimedi di rassicurazione simbolica.

Non uno dei problemi cui essa viene chiamata a rispondere troverà soluzione nel rozzo armamentario del diritto penale, ma nella contingenza esso non solo è lo strumento invocato da chi avverte quella necessità di assicurazione, ma diventa la bandiera strumentale della opposizione politica così come di chi ha responsabilità di governo che, non potendo affrontare alla radice, da un giorno all'altro, sotto l'onda di una informazione drogata, problemi di tale natura, risponde al solito, promettendo nuove, più aspre e più certe pene detentive.

È così che l'Europa dei diritti, quella che si è tentato di affermare nella redazione della prima Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, si scontra con l'Europa di Schengen, laddove l'universalismo dei diritti fondamentali deve fare i conti con i confini della "Fortezza Europa" e con la limitazione ai "cittadini" dei suoi *benefits*.

È la storia, in Italia, dei "pacchetti-sicurezza" degli ultimi due anni, delle promesse di maggior rigore repressivo su tutto quanto è sembrato turbare il vivere civile. Fino all'ultimo decreto legge, poco o nulla è rimasto di tutto ciò, ma i sedimenti di questa nuova emergenza sono nei provvedimenti di riordino delle carriere di polizia e forze dell'ordine, mai tanto vezzeggiati nella storia d'Italia, in indirizzi ministeriali che hanno scorto necessità di sicurezza in ogni dove, finanche nelle pacifiche prigioni italiane, negli orientamenti degli operatori del sistema penale e repressivo, che hanno portato non solo il carcere, ma l'intero apparato di controllo penale ai suoi massimi storici, e infine, da ultimo, nel diffondersi di pratiche di giustizia sommaria da parte dei cittadini esposti o effettivamente vittime di reati di diversa e non sempre eccezionale gravità.

Gli anticorpi sociali a questa deriva, che pure noi avevamo pensato di veder maturare in una diversa attenzione delle municipalità, degli enti locali e delle Regioni, al tessuto urbano e ai suoi problemi, in politiche della sicurezza urbana volte alla integrazione sociale, sono stati travolti da una generale condivisione nei rami bassi del sistema politico-amministrativo dell'uso simbolico della giustizia penale. Al punto che la rivendicazione più diffusa dei sindaci italiani è diventata quella di sedere nei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza o di far entrare a qualche titolo i vigili urbani nelle strategie di controllo del territorio affidato alle forze di polizia. Con tutto il rispetto per le poche e lodevoli eccezioni, in questo modo le municipalità hanno abdicato a quel coordinamento delle politiche sociali sul territorio che costituisce la prima ed essenziale ragione di un loro coinvolgimento in strategie complesse di produzione di sicurezza.

#### *1.4. Il modello americano: il ritorno retributivo e le garanzie in un processo classista*

Ciò che più inquieta di simili schizofreniche tendenze è che esse finiscono per avere una loro intima razionalità, ispirandosi a un modello e mostrando una propria funzionalità.

Da una parte l'uso simbolico della giustizia penale alimenta a dismisura la finalità retributiva della pena, ormai svincolata da ogni ipotesi di tipo correzionalista. L'invocazione di pene più severe ogni qualvolta la commissione di un reato non sembri efficacemente prevenuta dalla minaccia già prevista dall'ordinamento restituisce alla reazione punitiva quella radice retributiva il cui unico limite interno è la corrispondenza tra pena e reato. È così che si è potuto arrivare anche nella civilissima Italia, impegnata in prima fila nella campagna mondiale per la moratoria delle esecuzioni capitali, alla invocazione della pena di morte per le violenze sui minori. E tale invocazione, si badi bene, non è stata solo di una opinione pubblica cresciuta a pane e manette, ma di esponenti di primo piano di forze politiche di governo.

D'altro canto, le tendenze nelle politiche penitenziarie, che vedono affermarsi una idea delle alternative come necessitate dalla garanzia dei diritti fondamentali delle persone (malati di AIDS, detenute di figli minori) o come benefici trattamentali sempre più legati al comportamento processuale oltre che al comportamento intramurario, insieme con il privilegio accordato nei fatti e in prospettiva (attraverso l'uso del braccialetto elettronico) a misure maggiormente contenitive e di mero controllo (l'ampliamento della detenzione domiciliare ai danni dell'affidamento al servizio sociale) sembrano segnare la desacralizzazione delle misure alternative alla detenzione e la loro riduzione a semplici strumenti di controllo sul territorio della crescente quota di popolazione in esecuzione penale che non è possibile o non è più necessario contenere all'interno degli istituti di pena.

Sul versante opposto di questa generale tendenza alla recrudescenza e alla diffusione del controllo penale, si situa il dibattito pubblico sulle garanzie del giusto processo e le modifiche normative che gli sono seguite. Alcuni dicono che ormai nel nostro sistema si sommano le garanzie che il sistema inquisitorio doveva offrire alle sue vittime con quelle che il sistema accusatorio deve alle parti processuali. Torneremo sui contenuti e i limiti delle riforme in senso garantistico del processo penale. Ci basta in questa sede rilevare che l'ampliamento delle garanzie a tutela dell'indagato e dell'imputato porta con sé, quando non sia accompagnato da misure atte a garantire l'eguaglianza sostanziale degli indagati e degli imputati nei diversi processi cui sono coinvolti, un corrispondente ampliamento delle discriminazioni tra chi può permettersi una difesa adeguata alle necessità e chi no.

Nel corso della discussione del disegno di legge per l'abolizione dell'ergastolo, un autorevole esponente della destra, richiesto di spiegare per quale motivo chi più diceva di battersi per i diritti degli imputati fosse così ostile all'abolizione della condanna a vita, rivendicava e sintetizzava efficacemente le tendenze che abbiamo descritto: "ogni garanzia nel processo, poi la pena certa". Ove si corredi tale dichiarazione delle sue implicazioni, e cioè che le garanzie sono prestate in astratto, a prescindere dalle capacità di chi viene chiamato in giudizio, e che la pena deve essere certa anche quando sia a vita o, come altri vorrebbero, a costo della vita, ecco disegnato il modello di penale e processuale verso cui ci stiamo indirizzando, quello tanto esaltato e vituperato degli Stati Uniti d'America, dove chi non può rivolgersi a Perry Mason ha buone possibilità di finire davanti al boia o nelle ampie schiere dei destinatari del controllo penale.

*1.5. Contro il panpenalismo e la giustizia negoziata: un nuovo patto per il diritto penale minimo*

Come negli Stati Uniti d'America, del resto, l'espansione della giustizia penale come strumento di consenso e di governo dell'opinione pubblica si accompagna a un suo uso flessibile, intento ad aderire alle necessità del momento e a misurare su di esse la propria efficacia e non già sulle astratte previsioni normative, che al contrario renderebbero ingovernabile il sistema. È così che l'obbligatorietà dell'azione penale lascia spazio a una discrezionalità nei fatti, aprendo gravi interrogativi in ordine alla legittimazione di chi è costretto a compiere le scelte di merito su quali reati perseguire con maggiore sollecitudine e quali affidare al binario morto dell'archiviazione. È così che il processo accusatorio, che richiede di essere usato il meno possibile per garantire la massima affidabilità nel perseguimento della verità giudiziaria, non può che confidare nelle alternative che ad esso stesso vengono prospettate, nella composizione tra le parti in un sistema di negoziazione delle responsabilità penali, per reggere la sfida di un sistema penale ipertrofico. È così che il mastodontico sistema di esecuzione penale ha bisogno di un costante giudizio sull'autore che decida in concreto le modalità e il *quantum* di sofferenza da attribuire a ciascuno dei destinatari di controllo penale.

Ne deriva in ogni stato e momento del funzionamento del sistema una costante negoziazione tra l'autorità statale e i reali o potenziali destinatari del suo potere repressivo. Negoziazione che rende flessibile, ma incerto il sistema di attribuzione della responsabilità penale così come l'esecuzione penale, dando l'immagine di un sistema largamente indulgente, entro cui il rischio dell'arbitrio e della diseguaglianza negativa è viceversa fortissimo.

Contro una simile tendenza, da nessuno enunciata e da tutti perseguita, la proposta di un diritto penale minimo, da tutti enunciata e da nessuno perseguita, al di là degli strumenti normativi di cui potrà dotarsi (riforma integrale del codice penale o riforma della parte generale e integrazione di parte speciale e leggi organiche, riserva di codice etc.), è l'unica alternativa possibile. Alternativa teorica, di principi; alternativa pratica, di scelte normative; alternativa di indirizzo, nell'orientamento e nel giudizio sulle proposte di riforma in campo. La proposta di un diritto penale minimo è la proposta di una rifondazione della giustizia penale, di un confronto sui beni e sui valori che ne giustificano l'esistenza, un confronto questo sì costituente. La proposta di un diritto penale minimo è la proposta di un nuovo contratto, di un nuovo patto tra i cittadini, contro la giustizia negoziata, contro la trasfigurazione della insicurezza sociale in insicurezza penale.

## **2. La riforma del codice penale: ridurre i reati, ridurre le pene, promuovere nuove politiche di intervento sul territorio**

Si è aperta più volte nel nostro Paese – e troppe volte si è bruscamente richiusa, soffocata dall'apparire di una qualche nuova emergenza – la discussione sulla necessità di dare inizio a un percorso che conduca all'elaborazione di un nuovo codice penale. Il principio ispiratore di Antigone è che in un periodo storico che vede una tendenza alla espansione della sfera di intervento del diritto penale, quale strumento quasi esclusivo per affrontare le più diverse emergenze sociali e quale strumento sempre più rivolto, in senso classista, contro i ceti più deboli, con un incremento ormai insostenibile della popolazione detenuta (e delle sue componenti di marginali, immigrati e tossicodipendenti) va realmente posto all'ordine del giorno del dibattito politico la necessità di un intervento strutturale e di ampio respiro mirante alla concreta applicazione del principio del diritto penale minimo.

Per far ciò, siamo consapevoli che «la contrazione della risorsa penale non può essere perseguita unicamente, in modo volontaristico o normativo, affermando l'esigenza di diminuire o cancellare le leggi penali per motivi, rispettivamente, di utilità sociale e di umanità, o di ottemperanza a norme e principi superiori dell'ordinamento. Si richiede invece, soprattutto, che vengano individuate e favorite le condizioni sociali e culturali, nonché le politiche e gli strumenti alternativi di controllo che permettano di uscire dalla falsa logica: penale o non penale, più penale o meno penale, con cui la penalità si riproduce come la categoria fondante. Di conseguenza, le nuove condizioni della legalità dello Stato sociale futuro vanno cercate in quelle

strategie politiche, sociali, culturali ed economiche – ben prima che giuridiche – che consentono di rispondere ai bisogni di sicurezza della società senza restare prigionieri di quella falsa logica. Come dire che lo spazio materiale della penalità può essere ridisegnato, fino a scomparire del tutto quando sia il caso, all'interno di un complesso integrato di politiche e nelle condizioni sociali che permettono di rispondere diversamente ai problemi egemonizzati dalla risorsa penale» (Alessandro Baratta e Massimo Pavarini). Si prenda il caso, emblematico, del rapporto tra immigrazione e sistema della giustizia penale. Nell'associazione tra immigrazione e criminalità vi è la radice di un pregiudizio razzistico purtroppo assai diffuso nel nostro Paese. Siamo convinti che la proposta di qualificare l'immigrazione clandestina come reato sia contraria ai principi fondamentali di uno stato di diritto e viceversa che la libera circolazione vada riconosciuta come un diritto fondamentale della persona, quale che sia la sua nazionalità, e quindi, se centri per immigrati hanno da esservi nel nostro Paese, veri centri d'accoglienza debbono essere, non centri di detenzione mascherati; siamo altresì convinti che solo i traghetti di linea potranno mettere fine alla tratta degli esseri umani e allo sfruttamento dei migranti da parte di organizzazione criminali che stanno nascendo e prosperando sulle politiche proibizionistiche del Nord del mondo; ma sappiamo che solo una compiuta politica di integrazione degli immigrati potrà sconfiggere la domanda di controllo penale che viene rivolta nei loro confronti e quindi consentirci di raggiungere quegli obiettivi essenziali di una politica del diritto penale ispirata alla sua minimizzazione e al rispetto dei diritti fondamentali della persona.

Affrontati nella sede propria i problemi e le questioni sociali che travagliano il nostro tempo, nella definizione di un nuovo codice del diritto penale minimo, si tratta innanzitutto di rendere operante il principio della *riserva di codice in materia penale*, e cioè il far sì che ogni nuova disposizione penale sia organicamente inserita nel codice e l'evitare una alluvione disordinata ed emozionale di nuove norme incriminatrici (o che contengano irrazionali e sproporzionati aumenti di pena). La politica penale non può rincorrere gli allarmi lanciati dai giornali e la voglia di protagonismo dei diversi esponenti politici.

Ma affinché l'attuazione del principio della "riserva di codice" si coniughi con una effettiva riduzione dell'ambito di intervento del diritto penale, ovvero con l'affermazione del concetto del diritto penale quale *extrema ratio*, il lavoro di riscrittura del codice penale – che deve essere ispirato ai principi di sussidiarietà e di tassatività della norma penale, di materialità e di offensività dell'illecito – al fine di non provocare fenomeni sociali di rigetto nei confronti dell'intervento riformatore e al fine di coniugare l'obiet-

tivo della *maggior sicurezza* con quello della *minore sofferenza*, non si può tralasciare la ricerca intorno a ciò che deve essere fatto delle condotte destinate a uscire dall'area del diritto penale. La ricerca e l'elaborazione devono, quindi, parimenti concentrarsi sulle sanzioni e le procedure sanzionatorie extra-penali, a partire da una analisi sull'attuale configurazione e sulle prospettive di trasformazione delle sanzioni e del procedimento sanzionatorio amministrativo. Occorre cioè prevedere una ampia tipologia di sanzioni (e non solo amministrative), reali garanzie per il cittadino nella fase endo-procedimentale e la possibilità di ricorrere all'autorità giudiziaria avverso il provvedimento sanzionatorio.

E il discorso sulla *differenziazione delle tipologie sanzionatorie* va affrontato anche con riferimento a ciò che resterà nell'area dell'illecito penale, al fine di uscire dalla prospettiva che vede quale unica sanzione penale – accanto alla sanzione pecuniaria (che appare più logico collocare al di fuori del sistema penale) – la privazione *tout-court* della libertà personale. È il discorso – che deve diventare momento caratterizzante il nuovo codice – sulla pena articolata e/o flessibile, e che deve vivere accanto alla prospettiva della *riduzione dei minimi e dei massimi edittali, a partire dall'abolizione della pena dell'ergastolo*. Crediamo che sia necessario giungere a una limitazione della discrezionalità di intervento nella fase di esecuzione delle pene, trasferendo al giudice della cognizione – sulla base di precise indicazioni normative – il potere di attribuire pene differenziate, con la possibilità per il giudice, con riferimento alle lunghe pene, di delineare – con la sentenza di condanna – un “percorso” per passaggi intermedi dalla pena detentiva alla piena libertà del soggetto, in attuazione del principio costituzionale di reinserimento del condannato. Attraverso una rivisitazione del sistema delle pene si può puntare sul recupero del concetto di effettività della pena; mentre, attraverso una riduzione delle fattispecie di parte speciale, si può puntare all'effettivo recupero del principio costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale. Un punto di partenza – sia pure migliorabile – è l'articolato elaborato dalla Commissione Grosso.

Ma il banco di prova di una riforma del diritto penale nel senso della sua minimizzazione è la riforma della parte speciale e della miriade di norme sanzionatorie sparse nell'ordinamento (cui contribuisce ormai in maniera significativa una normativa comunitaria che sta aprendo la strada a un diritto penale sovranazionale), la selezione delle fattispecie penali, la riduzione dei massimi e dei minimi edittali, la previsione di sanzioni diverse da quella detentiva. Per questi motivi riteniamo che paradigmatica sia la disponibilità a una revisione della legge sugli stupefacenti. Un principio ideologico, la proibizione legale della circolazione delle sostanze stupefacenti, è alla base di

una normativa criminogena, di fattispecie inquisitorie, di pene draconiane. Gran parte del funzionamento della giustizia penale, dell'esecuzione penale e della popolazione detenuta sono assorbite da questa legge e dalla fallimentare politica che la ispira. È chiaro, quindi, che un progetto di riforma che non dovesse muoversi in direzione della decarcerizzazione, della depenalizzazione di tutte le condotte connesse al consumo di droghe e della decriminalizzazione della vita quotidiana dei consumatori non avrebbe ragione di essere.

### 3. Un processo giusto, per tutti

«Il paradigma del diritto penale minimo assume come unica giustificazione del diritto penale il suo ruolo di legge del più debole in alternativa alla legge del più forte che vigerebbe in sua assenza, (...) la difesa del più debole, che nel momento del reato è la parte offesa, nel momento del processo è l'imputato e in quello dell'esecuzione penale è il reo» (Luigi Ferrajoli). Questa idea del diritto penale minimo come criterio di legittimazione del diritto penale ci guida nella valutazione delle politiche della giustizia penale dalle astratte previsioni dei delitti e delle pene fino al concreto esercizio del potere di punire attraverso gli strumenti del processo e dell'esecuzione penale.

Il processo penale continua a essere al centro di tensioni e di scontri. Al fondo vi è un equivoco antico e difficile da superare che gli attribuisce in via principale, se non esclusiva, una finalità di difesa sociale: il processo penale come strumento di *lotta*: alla mafia, alla corruzione, alla microcriminalità. Non a caso infatti a ogni *allarme* il legislatore decide di intervenire innanzitutto sul processo, mentre le modifiche di stampo garantista vengono etichettate come cedimento, come *abbassamento della guardia* nei confronti della criminalità, quando invece, contro ogni legittimazione di qualsiasi doppio binario, bisognerebbe tornare a dire che quanto più grave è l'accusa tanto più forti devono essere le garanzie difensive di chi vi è sottoposto.

La spiegazione di tutto ciò sta nella totale incapacità della politica di aggredire i nodi reali della questione criminale e nel conseguente bisogno di risposte di tipo mediatico alle ricorrenti ansie securitarie. Mentre restano irrisolte le questioni di fondo. Tutto questo ha prodotto una continua fibrillazione della procedura penale che mai come in questi anni è stata oggetto di continue modifiche, revisioni, aggiustamenti ora in un senso ora nell'altro. Vi è quindi la necessità di *liberare* la materia processuale da queste continue tensioni, cercando di costruire un sistema di regole equilibrato, coerente e omogeneo.

### 3.1. *Il giusto processo: una principio ancora da attuare*

Un punto fermo oggi è rappresentato dalla riforma con la quale il principio del contraddittorio nella formazione della prova è assunto a principio costituzionale.

Una riforma che Antigone rivendica come una conquista di civiltà, alla quale la nostra associazione ha dato in questi anni difficili un contributo non secondario.

Da qui, dalla comune e condivisa accettazione di tale principio fondamentale, è possibile ripartire per una ricostruzione del sistema processuale.

Il primo, delicato, passaggio è rappresentato dalla legge di attuazione della riforma costituzionale, legge che a quasi un anno di distanza dalla approvazione della riforma costituzionale, stenta a vedere la luce.

Anche in questa vicenda si registrano tensioni e scontri che alimentano un approccio propagandistico e approssimativo che certo non giova alla razionalità dell'intervento riformatore.

In proposito Antigone intende ribadire alcuni punti fermi.

- La norma costituzionale esclude la possibilità di utilizzazione come prova dei materiali formati fuori dal contraddittorio, con la sola eccezione dei casi *espressamente e tassativamente* previsti dalla medesima disposizione. Ogni tentativo di prevedere possibilità di *recupero* di dichiarazioni rese al pubblico ministero o alla polizia giudiziaria fuori da quelle ipotesi è da respingere perché in contrasto con la norma costituzionale.

- La facoltà di non rispondere riconosciuta alle persone accusate di un reato e la conseguente non perseguibilità dell'imputato per le dichiarazioni rese nel processo (con esclusione ovviamente dell'ipotesi della calunnia) sono corollari inscindibili del fondamentale diritto di difesa riconosciuto e garantito dall'articolo 24 della Costituzione in ogni stato e grado del processo. Una revisione della disciplina del diritto al silenzio è certamente possibile, ma nel rispetto delle disposizioni costituzionali. Per cui è possibile immaginare, con le opportune cautele, la previsione dell'obbligo di rispondere per chi sia stato giudicato con sentenza definitiva ovvero per l'imputato di reato collegato chiamato a rendere dichiarazioni in procedimento separato. Mentre è assolutamente inaccettabile l'ipotesi che preveda l'obbligo di rispondere e di dire la verità per l'imputato anche nel *suo* processo, per il solo fatto di aver accettato di rendere dichiarazioni nella fase preliminare.

### 3.2. *Il giusto processo per i non abbienti: riforma del gratuito patrocinio e della difesa d'ufficio*

Ogni dibattito sulle *garanzie della difesa* nel processo penale non può non confrontarsi con il tema della sua effettività, e più precisamente con il tema di una difesa adeguata per i meno abbienti.

La difesa di ufficio continua a essere il grande tema eluso e rimosso nel dibattito sul processo. Eppure, la riflessione sulla *effettività* del diritto di difesa dovrebbe precedere – o almeno essere contestuale a – ogni riflessione sulle garanzie della difesa. La difesa di ufficio, infatti, riguarda in Italia la gran parte dei processi. E qualsiasi operatore della giustizia può confermare che, salvo rarissime, lodevoli eccezioni, la difesa di ufficio è puro simulacro. Il difensore di ufficio semplicemente *non c'è*: si limita a dare la sua presenza a verbale, cambia a ogni udienza, non esercita quasi nessuna delle prerogative della difesa. Nella realtà del sistema italiano, dunque, la gran parte degli imputati è priva di *effettiva* assistenza legale: l'art. 24 della Costituzione è rispettato solo sulla carta dei verbali di udienza.

In questo contesto, una discussione limitata al problema delle garanzie della difesa nel processo è non solo monco, ma anche pericoloso. Infatti, di un ampliamento delle garanzie difensive beneficerebbero solo quegli imputati che possono permettersi un difensore di fiducia, mentre la riduzione dei poteri invasivi del giudice – giusta e necessaria in un processo di parti – si tradurrebbe in un danno per gli imputati non assistiti, privati anche della possibilità di un *soccorso* paternalistico da parte del giudice. Proviamo allora a parlare, in primo luogo, della difesa che non c'è. Cominciando a interrogarci sulle ragioni della ineffettività della difesa d'ufficio.

La ragione principale è sicuramente di natura economica. La legge sul patrocinio dei non abbienti è praticamente inapplicabile: i limiti di reddito per l'accesso sono troppo bassi e la procedura è estremamente complessa e onerosa. Grazie a una discutibile giurisprudenza della Cassazione, poi, sono stati di fatto esclusi dal patrocinio gratuito gli stranieri non residenti. La difesa di ufficio, pertanto, è diventata un *munus* sostanzialmente gratuito, che la maggior parte degli avvocati italiani non è in alcun modo in grado di sostenere. Quali, allora, le soluzioni possibili?

Una scelta sicuramente condivisibile, e da noi auspicata, potrebbe essere quella di ampliare le possibilità di accesso al patrocinio a spese dello Stato, elevandone significativamente i limiti di reddito, sburocratizzando la procedura e consentendo l'accesso anche agli stranieri non residenti. Sarebbe un miglioramento, anche se non ci pare una soluzione praticabile efficacemente in tempi brevi. I limiti di reddito per l'accesso al patrocinio a spese dello Stato non

possono, infatti, essere elevati oltremisura sia per ragioni legate alla situazione di bilancio dello Stato, sia per evidenti ragioni di equità contributiva. Peraltro la difesa privata ha costi altissimi che solo pochi possono permettersi. Per un numero rilevantissimo di imputati l'unica alternativa resterebbe quindi ancora il simulacro della difesa di ufficio. La necessità di dare piena attuazione al precetto dell'art. 24 della Costituzione impone, invece, di ricercare soluzioni che rendano *effettiva* la garanzia della difesa per tutti gli imputati.

La strada da perseguire è allora quella della difesa pubblica: ogni persona che sia coinvolta in un processo (penale, civile o amministrativo) dovrebbe potersi rivolgere a una struttura pubblica onde ricevere assistenza difensiva da parte di un pubblico funzionario. Nei processi penali l'assegnazione a un difensore pubblico dovrebbe avvenire d'ufficio, salvo la scelta dell'imputato di avvalersi di un difensore privato.

L'assistenza difensiva pubblica non dovrebbe essere necessariamente gratuita. Oltre un certo livello di reddito dovrebbe essere prevista una contribuzione progressiva, salvo il caso di imputati assolti in un processo penale per i quali, indipendentemente dal reddito, appare più corretto che le spese di difesa restino a carico dello Stato. Non è difficile prevedere che in tal modo l'ufficio del difensore pubblico, se ben organizzato, potrebbe agevolmente "autofinanziarsi" e non comporterebbe oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato.

#### **4. Se la rieducazione resta un mito: diritti in carcere**

Le forme tecnocratiche di controllo diffuso, in carcere e fuori, degli autori di reato, sembrano infrangere – per la prima volta in maniera esplicita – la promessa rieducativa affidata dalla Costituzione alle leggi. Il tornante è difficile. Nell'ultimo quarto di secolo, in vario modo siamo stati impegnati a interpretare e allargare le maglie di quel precetto costituzionale, per ridurre la sofferenza penale, per facilitare percorsi di reinserimento sociale. E tutti sappiamo della difficoltà di quell'impegno, nel raggiungimento di quei risultati, episodici e incerti. Lo abbiamo documentato nel *Primo rapporto* del nostro Osservatorio nazionale sulle condizioni di detenzione, continueremo a farlo.

Il rischio che oggi corriamo è che l'affermarsi di un sapere pragmatico dell'esecuzione e del controllo penale non solo cancelli i nostri sforzi, ma demolisca un tabù – quello della rieducazione – che nell'Italia repubblicana ha funzionato soprattutto come limite al potere punitivo. Il rischio che corriamo è dunque quello di una pena che non abbia altro fine e altro limite che il controllo e la sofferenza inflitta ai suoi destinatari. Contro questa

tendenza va messa in campo una strategia volta a limitare il potere punitivo a partire dal rispetto dei diritti fondamentali delle persone detenute e sotto controllo penale.

#### *4.1. Garantire i diritti fondamentali: salute e prevenzione dei trattamenti inumani o degradanti*

Al primo posto di una strategia dei diritti delle persone detenute è la tutela della salute e la prevenzione delle violenze e dei maltrattamenti. La cronaca riporta frequentemente casi di *mala sanità* in carcere. Rare, ma non irrilevanti sono le notizie di violenze e maltrattamenti, anche quando non si tratti di scandali di rilevanza nazionale, come quello di Sassari.

Ogni singola violenza, ogni singolo abuso, è giusto che venga perseguito per quello che è: una singola violenza, un singolo abuso, la cui responsabilità ricade sulla persona o sulle persone che di tale violenza o di tale abuso verranno riconosciuti colpevoli. Non ci interessa il *crucifige*, tanto di chi ha commesso reati fuori dal carcere, quanto di chi ne abbia commessi o dovesse commetterne in carcere, a danno di persone affidate alla propria custodia. Ciò che viceversa ci interessa è la prevenzione di simili abusi, di simili violenze. Che il carcere sia luogo di sofferenza, che i rapporti al suo interno abbiano una naturale e irrinunciabile radice di violenza non può giustificare un solo caso di maltrattamenti.

La prevenzione dei maltrattamenti si fa non solo formando il personale al rispetto dei diritti umani delle persone detenute, ma qualificandolo in questo senso. Se l'accento principale della formazione della polizia penitenziaria continuerà a essere posto sul loro essere operatori della sicurezza, inevitabilmente, il loro sarà un destino di poliziotti di serie B; se viceversa la loro formazione sarà incentrata sull'interpretazione dei bisogni e sulla tutela dei diritti fondamentali delle persone in stato di detenzione, la polizia penitenziaria godrà finalmente di un proprio statuto professionale autonomo, di una qualità professionale che la distingue dalla scala delle altre polizie in fondo alla quale viene solitamente collocata.

La prevenzione dei maltrattamenti si fa aprendo il carcere al territorio e al personale delle amministrazioni pubbliche. Un carcere transitato, un carcere non chiuso, un carcere all'interno del quale sempre maggiori attività e servizi sono prestati da soggetti pubblici o privati che rispondono ad altri centri di responsabilità, distinti dalla catena gerarchica dell'Amministrazione penitenziaria, questo è un carcere più sicuro, in cui il rischio dei maltrattamenti e degli abusi si riduce a quel minimo che l'istituzione totale e le relazioni tra gli umani non riusciranno mai a eliminare.

La prevenzione dei maltrattamenti si fa garantendo la presenza in carcere di una figura ispettiva indipendente dall'Amministrazione penitenziaria. La magistratura di sorveglianza non riesce più a svolgere una tale funzione. Perché oberata di lavoro sul fronte delle misure alternative alla detenzione e perché questo lavoro, il lavoro di giudice della pena in concreto, ne ha mutato l'*habitus* professionale, da garante dei diritti a giudice dell'autore di reato. Da quando era a fianco del detenuto, il magistrato di sorveglianza ha mutato collocazione e si pone ora di fronte a esso, vero giudice del suo destino penale. Per questo motivo abbiamo avanzato la proposta di istituire un difensore civico delle persone private della libertà personale, che possa svolgere all'interno degli istituti di pena quelle funzioni che sono proprie del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o dei trattamenti inumani o degradanti. Per questo motivo vogliamo trasformare il nostro Osservatorio in una sorta di difensore civico informale, fino a quando esso non sarà istituito, fino a quando non vi sarà una politica efficace di prevenzione dei maltrattamenti e della violazione dei diritti fondamentali delle persone detenute.

Il diritto alla salute è il primo di essi e va garantito secondo condizioni analoghe a quelle riservate alla generalità dei cittadini. Invece, nonostante l'approvazione di una riforma legislativa orientata in questa direzione, così ancora non è. Non solo la sperimentazione del passaggio di competenze dalla medicina penitenziaria al Servizio sanitario nazionale non è stata svolta nei termini fissati dal decreto ministeriale, tanto che ha dovuto essere prorogata, ma finanche l'assistenza ai detenuti tossicodipendenti, regolata in regime di convenzione dal 1990 all'inizio del 2000 e ormai di piena competenza del Servizio sanitario nazionale è prestata poco e male. I ministri della giustizia e della sanità hanno ufficialmente riconosciuto, in occasione della Conferenza nazionale sulle droghe, che, a prescindere dall'efficacia delle terapie prestate, i Servizi per le tossicodipendenze sono presenti soltanto nel 40% degli istituti di pena. Si tratta di inadempienze e di ritardi non giustificabili, e che ciascuna amministrazione nel proprio ambito di competenza dovrebbe provvedere celermente a recuperare.

#### *4.2. Riempire il vuoto del carcere: attività, lavoro, cultura, istruzione e formazione professionale*

Accanto alla garanzia dei diritti fondamentali della persona detenuta, vi sono quei diritti sociali – all'istruzione, alla formazione, al lavoro – cui l'amministrazione deve provvedere nella misura in cui intenda ridurre le condizioni di svantaggio sociale che sono all'origine dei meccanismi di selezione

della popolazione detenuta e che per i detenuti costituiscono non solo opportunità (essenziali soprattutto per i minori e i giovani adulti fino ai 30-35 anni di età, che costituiscono gran parte delle persone private della libertà), ma componenti essenziali del proprio benessere psico-fisico. Riempirne il vuoto è una condizione di sopravvivenza in carcere. È noto a chi conosce il carcere come una delle sofferenze maggiori arrecate ai detenuti sia quella del tempo *vuoto* trascorso in cella. Perdita di autonomia e del senso di responsabilità personale, depressione e senso di inutilità del tempo trascorso in detenzione, non sono che gli effetti più visibili di tale stato di abbandono in cui versano buona parte di loro negli istituti penitenziari italiani.

Con la legge Smuraglia e il nuovo Regolamento penitenziario il percorso legislativo volto a garantire l'offerta formativa e lavorativa in carcere può dirsi completato, anche se l'attuale situazione penitenziaria con un surplus di 12.000 detenuti non consentirà realisticamente né di offrire nuove opportunità lavorative, né di realizzare le possibilità insite nel nuovo regolamento penitenziario. È certamente necessario che siano approntate sempre maggiori risorse per tutti i progetti che il mondo imprenditoriale e del privato sociale si impegneranno a rendere operativi nel sistema penitenziario, per esempio utilizzando lo strumento delle convenzioni introdotte dalle riforme dell'estate scorsa. Occorre, però, domandarsi quanti di questi progetti finanziati e realizzati contribuiscano davvero a riempire il vuoto del carcere, nel senso di offrire valide occasioni di crescita culturale e di formazione professionale della popolazione detenuta, spendibili concretamente in fase di reinserimento nel mondo libero, e quanti non siano piuttosto manifestazioni di una tendenza ad autoalimentarsi, ad autoriprodursi del *no profit* penitenziario.

Serve perciò un nuovo sforzo di programmazione che faccia uscire l'offerta di opportunità lavorative e formative dal casuale manifestarsi di fortunate congiunzioni astrali, date dalla miracolosa coincidenza di uno staff penitenziario sensibile, di un territorio ricco di agenzie e di motivazioni e di finanziamenti adeguati, per renderla viceversa conseguente a un impegno dell'amministrazione che assuma su di sé l'obbligo di prestazione di tale offerta, avvalendosi e sollecitando – dove e come possibile – le risorse pubbliche, private e del privato-sociale radicate nel territorio.

#### *4.3. Tutelare i diritti: garanzia giurisdizionale dei diritti e difesa civica*

Sono passati due anni ormai da quando la Corte costituzionale ha giudicato illegittimo l'ordinamento penitenziario nella misura in cui non prevede che l'astratta previsione di diritti delle persone detenute sia garantita da un'effettiva tutela giurisdizionale. Il generico diritto al reclamo previsto

dall'ordinamento lascia il detenuto alla mercé dell'Amministrazione penitenziaria, che può o no prestare il diritto che legge e regolamento affermano, a proprio insindacabile giudizio. Si tratta di una riserva di potere arbitrario assolutamente ingiustificabile in uno Stato di diritto, che giustamente la Corte ha censurato. Si tratta di una concezione del potere di disposizione sulle persone recluso che costituisce la radice culturale profonda delle degenerazioni che si manifestano nella violazione dei diritti fondamentali, nei maltrattamenti e nelle violenze in carcere.

La Corte costituzionale, evidentemente consapevole degli effetti che una simile pronuncia avrebbe potuto avere sui carichi di lavoro e i delicati equilibri dei Tribunali di sorveglianza, ha ritenuto opportuno rinviare la palla al legislatore, affidandogli la responsabilità di scegliere quale delle procedure giurisdizionali già previste dall'ordinamento per il ricorso avverso specifici provvedimenti avrebbe potuto farsi valere a tutela della generalità dei diritti ivi sanciti. Da allora nulla è successo, nonostante Sassari, nonostante il nuovo regolamento di esecuzione abbia aggiornato e ampliato il catalogo dei diritti dei detenuti.

Ciò che chiediamo è che si dia rapidamente attuazione alla sentenza della Corte costituzionale con una procedura che non preveda riserve di alcun genere a favore dell'Amministrazione penitenziaria. Ciò che proponiamo è che il difensore civico delle persone private della libertà personale si assuma l'onere di mediare le controversie tra detenuti e amministrazione, per garantire una più celere ed efficace tutela dei diritti e per riservare la risorsa giurisdizionale solo a quelle controversie che non riescano a trovare soluzione in una attenta opera di composizione extra-giudiziale.

## **CODICE ETICO DI CONDOTTA E FORMAZIONE DELLE FORZE DI POLIZIA**

**Relazioni alle proposte di legge 2970 e 3042 (Camera dei deputati, XIV legislatura, luglio 2002)<sup>1</sup>**

*Durante e immediatamente dopo i fatti del G8 di Genova Antigone, come molte altre associazioni e organizzazioni per i diritti umani, è stata attivamente impegnata nella tutela dei diritti delle vittime delle violenze e degli abusi commessi dalle forze di polizia. Nei mesi successivi, mentre venivano incardinati i relativi procedimenti penali, su iniziativa dell'associazione vengono elaborate due proposte di legge, sottoscritte da decine di parlamentari di diversi gruppi politici (prima firmataria l'on. Gloria Buffo), su due aspetti cruciali per la prevenzione delle violenze da parte delle forze di polizia: l'adozione di un codice etico di condotta ispirato alla normativa internazionale e nuovi percorsi di formazione e aggiornamento delle forze di polizia.*

**Keywords:** forze di polizia, codice etico, convenzioni internazionali, formazione professionale, proposte di legge.

1. Gli eventi di Napoli, Nizza, Praga, Goteborg e Genova hanno messo in luce il problema della tutela dei diritti fondamentali delle persone fermate a seguito delle manifestazioni organizzate in occasione di rilevanti vertici internazionali.

La considerevole documentazione prodotta ha reso evidente alla larga opinione pubblica il rischio che nell'immediatezza di operazioni condotte per reprimere manifestazioni di violenza, le forze di polizia impiegate eccedano nell'uso dei mezzi di contenzione fino a configurare reali abusi; non

---

<sup>1</sup> I testi di tali proposte di legge si possono trovare rispettivamente in: [http://legxiv.camera.it/\\_dati/leg14/lavori/schedela/trovaschedacamera\\_wai.asp?pdl=2970](http://legxiv.camera.it/_dati/leg14/lavori/schedela/trovaschedacamera_wai.asp?pdl=2970) e in [http://legxiv.camera.it/\\_dati/leg14/lavori/schedela/trovaschedacamera\\_wai.asp?pdl=3042](http://legxiv.camera.it/_dati/leg14/lavori/schedela/trovaschedacamera_wai.asp?pdl=3042)

rispondano a una ben individuabile catena di comando, tale da rendere successivamente possibile l'individuazione di responsabilità; non garantiscano i diritti fondamentali delle persone fermate.

Questa situazione, oltre a configurarsi come lesiva delle garanzie fondamentali tra cui la libertà di espressione e di dissenso, finisce con il rivelarsi particolarmente lesiva dell'immagine democratica stessa degli Stati chiamati a ospitare tali eventi e a fronteggiare possibili mobilitazioni di protesta.

I fatti di Napoli e di Genova in particolare hanno evidenziato la necessità di restituire un ruolo di promozione dei diritti di cittadinanza alle forze dell'ordine. È necessario ricomporre quella cesura provocata da eventi carichi di violenza e a tratti drammatici. Le forze dell'ordine, tutte, sia quelle militari che quelle civili, hanno un ruolo fondamentale nella tutela dei diritti umani, nella prevenzione delle violenze, a garanzia della legalità interna e internazionale. Va ribadito che l'uso della forza deve essere sempre proporzionato e non deve mai trascendere in comportamenti consistenti in trattamenti crudeli, inumani o degradanti o addirittura in episodi di tortura.

Esiste oggi un apparato di norme internazionali poste a protezione dei diritti fondamentali della persona. Esistono altresì norme a livello regionale europeo e a livello universale in materia di trattamento delle persone fermate, arrestate o detenute. Risalgono al 1979 le norme presenti nella risoluzione 34/169 adottata il 17 dicembre del 1979 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite dirette all'istituzione di un codice etico di condotta per le forze dell'ordine impegnate nel far rispettare la legge. Norme poi arricchite dalle *Guidelines for the Effective Implementation of the Code of Conduct for Law Enforcement Officials* del 1989 (Risoluzione n. 61) e dai *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials* e relativo allegato. Nella presente proposta di legge ne vengono riprodotti i contenuti. Tali norme costituiscono un vero e proprio codice di condotta per gli appartenenti alle forze dell'ordine. Poche norme, chiare, sui comportamenti ammessi e quelli vietati, sul fine che deve ispirare l'azione di polizia, sul ruolo importante che le forze dell'ordine possono e devono svolgere a protezione dei diritti umani. Un ruolo che le obbliga esplicitamente a non violare mai quei diritti che loro stessi per mandato istituzionale devono proteggere.

Il codice etico voluto dall'ONU è una sorta di "codice di Ippocrate" delle forze dell'ordine, che con la presente proposta di legge si intende rendere operativo anche nel nostro Paese. Così come i giornalisti e i medici, anche coloro che hanno il compito di far rispettare la legge devono avere un proprio codice etico di condotta a cui ispirarsi. In tal modo, gli organi di polizia verrebbero sempre più a configurarsi come garanti della sicurezza dei diritti dei cittadini

e non invece come semplici tutori della sicurezza pubblica. In tal modo, verrebbe recuperato un rapporto fiduciario fra cittadini e istituzioni.

Nessuno deve sentirsi sopra la legge, anzi tutti devono avere norme comuni e condivise a cui ispirarsi nel proprio lavoro di polizia.

2. Il dibattito provocato dai drammatici fatti di Napoli e di Genova dello scorso anno, per i quali la magistratura ha avviato un'indagine giudiziaria, non deve far dimenticare una delle questioni centrali sollevate nell'immediatezza dei fatti e anche all'epoca delle audizioni della commissione di indagine. Il rischio, infatti, è che la questione della formazione delle forze di polizia, e della Polizia di Stato in particolare, sia oscurata dallo scontro politico sull'equilibrio tra alcuni dei poteri istituzionali, rimandando, *sine die*, quell'intervento legislativo che potrebbe, in concreto, migliorare un settore strategico per la vita democratica dello Stato.

La legge n. 121 del 1981, con la quale si è voluto creare un corpo di polizia civile all'altezza degli attuali compiti di tutela della sicurezza e dei diritti dei cittadini, ma che ha anche dettato importanti principi di coordinamento tra tutte le forze dell'ordine, ha previsto, all'articolo 60, le regole generali per la formazione e l'aggiornamento del personale della Polizia di Stato.

Ebbene, oggi tale articolo – non solo alla luce dei fatti di Napoli e di Genova, che rappresentano solo una minima parte del quotidiano e delicato lavoro svolto dalle forze dell'ordine – appare largamente insufficiente ad assicurare agli operatori della Polizia di Stato la preparazione necessaria a fronteggiare i problemi derivanti dall'accresciuta complessità del tessuto sociale. È dunque assolutamente indispensabile fornire alla Polizia di Stato gli strumenti per adeguare la propria azione ai nuovi bisogni di sicurezza provenienti dalla società, bisogni che oggi comportano una partecipazione attiva degli stessi cittadini all'elaborazione delle strategie più efficaci per la loro tutela.

La presente proposta di legge si prefigge dunque di modificare l'impianto e i contenuti del citato articolo 60 della legge n. 121 del 1981. In primo luogo, come si fa al comma 1 del novellato articolo 60, si tratta di ribadire i principi e i valori guida espressi dalla Costituzione, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani e dal codice deontologico emanato dalle Nazioni Unite, ai quali deve essere ispirata l'azione della Polizia di Stato. Da ciò deriva l'esigenza, ripresa al comma 2, che l'insegnamento e l'aggiornamento professionale forniscano a tutti gli operatori della Polizia di Stato le conoscenze culturali, tecniche e operative per lo svolgimento dei compiti di tutela e di promozione dei diritti individuali e collettivi, di sostegno delle vittime di reato e di tutela

della legalità. La Polizia di Stato assume a pieno titolo le responsabilità di garante, certo non il solo, dei diritti di cittadinanza e di agente di coesione sociale in concorso con gli altri enti pubblici e privati che si muovono in ambiti affini (comma 3).

Uno degli strumenti prescelti per adeguare la formazione del personale della Polizia di Stato ai delicati compiti descritti è quello della interdisciplinarietà delle materie oggetto di insegnamento e di aggiornamento. Si tratta, in sostanza (comma 4), di affiancare alla preparazione giuridica anche una preparazione che coinvolga conoscenze, non generiche, di sociologia, psicologia ed economia al fine di allargare le competenze dell'operatore di polizia in ordine ai processi sociali che lo vedono, spesso, quale attore primario. È necessario, cioè, rompere quel criterio di autoreferenzialità che, molto spesso, guida l'azione della pubblica amministrazione rendendo, al contempo, pienamente operativo il concetto di formazione permanente (comma 7). Troppo spesso gli operatori della Polizia di Stato, soprattutto nei loro livelli gerarchici più bassi, dopo il corso di formazione iniziale vengono letteralmente abbandonati a se stessi, mentre l'aggiornamento è affidato all'iniziativa e alle risorse personali. Questo è assolutamente insostenibile per una moderna forza di polizia. È in gioco non soltanto l'aggiornamento professionale, elemento di per sé determinante per la qualità del servizio reso, ma la stessa motivazione personale dell'operatore che, grazie a un'attenta e puntuale opera di formazione permanente, può sentirsi oggetto di reale attenzione da parte della propria amministrazione.

Dei corsi di formazione e di aggiornamento deve essere reso conto in un apposito libretto che contribuisce a formare il *curriculum vitae* dell'operatore. Tale documento, insieme al fascicolo personale, diventa elemento di valutazione per l'affidamento di incarichi adeguati alla sua preparazione e alle aspirazioni di ciascuno (comma 7).

La formazione e la preparazione devono inoltre prevedere periodi di applicazione pratica presso enti interni ed esterni (commi 5 e 6). Questa sorta di tirocinio cerca di affrontare due ordini di problemi. Da un lato, l'operatore della polizia ha, spesso, una scarsa conoscenza dei soggetti che, sul territorio, operano in ambiti coinvolti nelle tematiche della sicurezza, siano essi soggetti pubblici o privati; si pensi, per esempio, a coloro che si occupano di marginalità sociale, di recupero delle tossicodipendenze o che sono impegnati sul fronte dell'educazione alla legalità delle fasce sociali più giovani. Sono quindi previsti nella presente proposta di legge specifici periodi di applicazione presso tali strutture allo scopo di apprendere le regole di funzionamento e di conoscere da vicino i ruoli esercitati da coloro che ne sono protagonisti. Dall'altro lato, la semplice permanenza dell'operatore di

polizia presso una delle scuole di formazione, previste dalla legge n. 121 del 1981, da sola non basta a fornire gli elementi necessari per l'effettivo ingresso nel mondo del lavoro.

Il passaggio dalla teoria alla pratica va accompagnato con maggiore attenzione. Ecco perché la proposta di legge prevede, già durante i corsi di formazione, periodi di applicazione presso le strutture operative della Polizia di Stato; è prevista, inoltre, presso tutti i reparti, centrali e periferici, l'istituzione di specifiche figure di *tutor* interni che accompagnano il nuovo arrivato nel delicato periodo di acclimatamento al nuovo ufficio anche allo scopo di trasmettergli le regole di funzionamento generali, nonché istruirlo sul ruolo globale esercitato nella comunità nella quale esso è inserito (comma 8).

Quanto ai contenuti e ai programmi di insegnamento, questi devono essere aperti al contributo della società civile e dei soggetti che ne fanno parte. Una specifica commissione mista, presieduta dal Capo della Polizia di Stato (comma 9) e formata da autorevoli personalità scelte nel campo dei diritti umani, delle materie giuridiche e sociologiche e delle scienze della formazione, è incaricata di redigere i programmi di insegnamento, nonché di individuare gli ambiti esterni all'amministrazione della pubblica sicurezza nei quali svolgere i periodi di applicazione. Alla commissione spetta anche il compito di indicare i criteri generali di valutazione di tali periodi per il loro inserimento nel libretto personale della formazione e dell'aggiornamento. Per quanto riguarda i soggetti chiamati a fare formazione (comma 10), costituiscono ambiti privilegiati di reclutamento le università e le associazioni che si occupano di tutela dei diritti e di integrazione sociale.

Al Ministro dell'interno spetta il compito di riferire annualmente al Parlamento (comma 11). Sono, infine, mantenute inalterate le strutture della Polizia di Stato deputate alla formazione e all'aggiornamento dei suoi operatori (comma 12).

## ANTIGONE, NOI ACCUSATI DI RIVOLTA

Stefano Anastasia (da *Il Manifesto*, 13 novembre 2002)

*Il 12 novembre del 2002 viene resa pubblica una nota interna al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria di qualche settimana prima nella quale si raccomanda la massima vigilanza per azioni minacciose dell'ordine e della sicurezza degli istituti di pena che potrebbero venire da aree anarco-insurrezionaliste e/o riconducibili all'associazione Antigone. Scoppia lo scandalo con innumerevoli prese di posizione dalla società civile e dalle istituzioni a sostegno di Antigone e del suo impegno per la tutela dei diritti dei detenuti. Quello che segue è l'editoriale pubblicato l'indomani da *Il Manifesto*, a firma del presidente dell'associazione. Seguiranno le scuse formali delle autorità politiche e amministrative del Ministero della giustizia e il rinnovo delle autorizzazioni per l'attività dell'Osservatorio sulle condizioni di detenzione.*

**Keywords:** carcere, condizioni di detenzione, Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, sovraffollamento, amnistia.

Non ho mai conosciuto una persona che mi si presentasse dicendo di essere un anarco-insurrezionalista. Non so come è fatto un anarco-insurrezionalista. Mai avrei immaginato di poter esservi confuso. A volte mi è accaduto l'opposto: troppo buono, prudente politicamente ("mollaccione" dice qualcuno). Oppure illuministi, troppo fiduciosi nelle possibilità di riforma del sistema penale, ci viene spesso rimproverato; ma "anarco-insurrezionalisti", questo no, non l'avevo mai sentito dire.

Un atto grave, diffamatorio, pregiudizievole dell'attività dell'associazione e del lavoro delle socie e dei soci di Antigone che operano, a diverso titolo, all'interno delle carceri: questa è la nota riservata con cui l'Amministrazione penitenziaria ci ha messo all'indice, tacciandoci di "paventare" (temere?)

minacciare?) manifestazioni di protesta che possano mettere a rischio le condizioni di sicurezza all'interno degli istituti di pena. Un atto così grave che ci aspettiamo che la Direzione generale dell'Amministrazione penitenziaria voglia rapidamente revocare, attraverso un atto eguale e contrario, che scacci l'ombra del sospetto da Antigone e da quanti ne condividono l'impegno di denuncia e l'iniziativa politica e culturale per la riforma del sistema penale e penitenziario.

Su iniziativa di molti parlamentari (impossibile citarli tutti, necessario ringraziarli tutti), il Ministro sarà chiamato a discutere della nota riservata, dei suoi contenuti e delle informative che ne sarebbero all'origine. Ci fa ovviamente piacere, per noi, per una elementare esigenza di chiarezza e di trasparenza. Ci farebbe ancor più piacere se ne scaturisse un dibattito franco e aperto sul clima di veleni e di sospetti che intorno al mondo penitenziario si è venuto a creare: sono due mesi che, di fronte a una pacifica e civile protesta dei detenuti e delle detenute nelle carceri italiane, non si fa che "paventare" la rivolta, addossandone ora ai parlamentari, ora alle associazioni, la responsabilità e sottraendosi a un confronto di merito, sulle condizioni di detenzione, sulle cause del sovraffollamento e sui suoi rimedi.

La situazione del nostro sistema penitenziario è viceversa sotto gli occhi di tutti. Nonostante l'Amministrazione penitenziaria abbia elevato a dismisura la soglia delle presenze tollerabili in carcere, il loro numero resta ai massimi nella storia dell'Italia repubblicana. Ne sono pregiudicate dignitose condizioni di detenzione e la possibilità di tener fede ai principi costituzionali e alle stesse norme di legge, quelle che ci sono, non quelle che vorremmo ci fossero. Intanto non un'idea è ancora stata avanzata dal Governo per ridurre strutturalmente quel sovraffollamento (è inutile dire che i numerosi e famigerati provvedimenti sulla giustizia approvati in questi mesi non scalfiranno di un'unghia le presenze in carcere, essendo altro il loro *target*).

Domani invece Giovanni Paolo II sarà alla Camera, e i detenuti sperano che ripeta il suo appello giubilare alla clemenza. Lo diceva anche don Sandro, il cappellano, ieri a Rebibbia davanti al Consiglio comunale riunito in seduta straordinaria: come cittadino di un Paese laico spiace dover aspettare che il Papa richiami il Parlamento alle sue responsabilità, ma tant'è. Altro che anarco-insurrezionalisti.

**PRIME OSSERVAZIONI SUL LIBRO VERDE SULL'ARMONIZZAZIONE, IL MUTUO RICONOSCIMENTO E L'APPLICAZIONE DELLE SANZIONI PENALI NELL'UNIONE EUROPEA (30 luglio 2004)\***

*Il 30 aprile del 2004 la Commissione europea rende pubblico il Libro verde sull'armonizzazione, il mutuo riconoscimento e l'applicazione delle sanzioni penali nell'ambito dell'Unione europea<sup>1</sup>. Il contesto è quello segnato dalla recente adozione del Trattato di Roma, che ambiva a istituire una Costituzione europea rendendo sempre più stringente il discorso intorno alle materie tradizionalmente riservate alla assoluta sovranità degli Stati, tra cui quella penale e, specificamente, quella sanzionatoria ed esecutiva. Rispondendo all'appello della Commissione europea, Antigone ha elaborato le proprie osservazioni sul Libro verde che di seguito si riportano.*

**Keywords:** Unione europea, armonizzazione normative nazionali, sanzioni penali, processo penale, diritto alla difesa.

**1.** Dal giugno scorso l'Unione europea ha un Trattato che ambisce a istituire una Costituzione per l'intero continente. In questo ambito vanno discussi i nodi proposti all'attenzione delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri, della società civile europea, attraverso il Libro verde sulle sanzioni penali presentato dalla Commissione il 30 aprile scorso. Le differenze legislative, e in un certo senso punitive, agevolano certamente le tecniche illecite volte alla ricerca di spazi giuridici che sentono meno deplorabili determinate pratiche criminali che altrove – pur all'interno dello spazio comunitario – vengono

---

\* Il documento è stato elaborato nell'ambito dell'associazione da un gruppo di lavoro costituito da Stefano Anastasia, Andrea Catizone, Patrizio Gonnella e Arturo Salerni.

<sup>1</sup> Il testo completo del Libro verde è reperibile in: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2004/com2004\\_0334it01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2004/com2004_0334it01.pdf).

percepito più severamente. La creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, così come esposto già nel 1998 dalla Commissione in una comunicazione, passa quindi necessariamente attraverso un coordinamento del sistema sostanziale e processuale dei Paesi membri, che tuttavia non deve prescindere dal fondamentale riconoscimento del diritto di difesa e dal rispetto dei diritti individuali, come formulati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Il diritto penale è stato sempre confinato nei limiti del territorio nazionale, ancorato al principio della territorialità. Uno dei baluardi della sovranità nazionale è appunto la esclusività del sistema penale. D'altro canto, a partire dal 1948, il diritto internazionale classico, ossia quello interstatuale, è progressivamente stato eroso da una nuova concezione del diritto internazionale che sostituisce all'inter-governativismo la sopranazionalità. Il processo, lento e fortemente contrastato dagli Stati-nazione, ha avuto il suo culmine con la nascita della Corte penale internazionale. Il suo Statuto, firmato solennemente a Roma nel 1998, contiene all'interno embrioni del superamento del principio della nazionalità nel sistema processuale penale laddove vi siano gravi violazioni dei diritti umani (crimini di guerra, genocidi, crimini contro l'umanità).

Sia nella fase del riconoscimento che in quella della progressiva omogeneizzazione vanno tenute presenti garanzie e tutele irrinunciabili, vanno identificati minimi e massimi edittali, vanno enucleati i comuni ed essenziali interessi da proteggere in Europa con gli strumenti del diritto penale, evitando che i singoli Stati si limitino ad adattarsi al diritto penale di derivazione europea, conservando allo stesso tempo intatto tutto il proprio armamentario repressivo. Le linee guida europee sul sistema penale, se vincolanti, devono vincolare su tutto. E tali linee guida devono avere quale punto di partenza il rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione, prendendo il meglio dagli ambiti nazionali.

2. La prima, importante, indicazione deriva dalla possibilità di prospettare un sistema imperniato sulla posizione che deve assumere l'accusa innanzi a una notizia di reato e, per conseguenza, se effettivamente essa debba essere costretta da principi superiori dell'ordinamento a esercitare *autonomamente* l'azione penale (principio dell'obbligatorietà), ovvero a esercitare le proprie funzioni sulla base di indicazioni che provengono da poteri dello Stato che ad esso sono estranei. La differenza, anche questa volta, è assolutamente sostanziale. Nel primo caso, che è quello che si predilige e che in Italia è assicurato dalla stessa Costituzione (all'art. 112, «Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale»), si realizza una piena e assoluta separazione dei poteri, che è la premessa indicata nel successivo punto 4.1.1.2

del Libro verde, che si fonda su un rapporto fiduciario tra i vari poteri dello Stato, estendibile a livello sovranazionale, per cui sarà poi lo stesso organo accusatorio, in un dialogo con quello decidente, a dare impulso all'attività giurisdizionale, senza alcuna interferenza da parte del potere politico. Se, al contrario, si consentisse a organi differenti da quelli investiti del potere giurisdizionale di interferire con politiche di indirizzo, si snaturerebbe il principio cardine della separazione dei poteri e soprattutto si lederebbe il fondamentale principio di indipendenza della magistratura. Essa si trasformerebbe nel braccio "armato" del potere politico, il quale ultimo deciderebbe a priori e arbitrariamente se, quali e come punire le condotte normativamente definite come meritevoli di sanzione penale. Conclusione del tutto contrapposta alla forma democratica cui dovrebbe ispirarsi la costruzione di uno spazio europeo di giustizia. Inoltre, se è apparentemente vero che ciò creerebbe un'aprioristica omogeneità nelle legislazioni tra gli Stati membri, non è altrettanto pacifico che queste forme di indirizzo verrebbero percepite univocamente dai diversi organi giurisdizionali, dovendo passare necessariamente attraverso un processo interpretativo.

3. Fatto salvo l'obiettivo di un diritto penale minimo, *extrema ratio* dell'intervento sanzionatorio dell'ordinamento, si può discutere di un'omogenea regolamentazione delle forme di impulso all'esercizio dell'azione punitiva, differenziando tra forme di illecito che domandano giustizia direttamente dai soggetti di diritto, ovvero dalla pubblica accusa. Forme più lievi di illecito, laddove non compiutamente depenalizzabili, potrebbero essere perseguibili su istanza di parte, interessando lesioni minori e disponibili, mentre le lesioni più gravi, perché indisponibili, sarebbero invece perseguite d'ufficio, ovvero direttamente dall'organo di accusa. Simile suddivisione risponderebbe altresì alla struttura culturale del sistema penale, che avvicinerrebbe alle contingenti esigenze sociali l'apparato giurisdizionale, che di volta in volta si modellerebbe sulla base di queste, avvicinando la percezione dei singoli alla realtà di diritto.

L'avvicinamento tra le varie legislazioni, in questo modo, si attuerebbe in una fase successiva e passerebbe inevitabilmente attraverso la formulazione di un sistema culturale comune nei diversi Stati membri come *prius* a un successivo sistema punitivo. L'obiettivo della cooperazione giudiziaria, formulato dalla decisione di Tampere del 1999, sarebbe comunque perseguito, ma lascerebbe a quella parte più prettamente sanzionatoria della legge la funzione che le è propria, ovvero di ripristinare un ordine che è stato violato e non, come avverrebbe in caso contrario, di stabilire essa stessa l'ordine con la forza e la suggestione dei propri strumenti.

4. Lodevole, in questo senso, potrebbe essere invece la creazione di apparati informatici che consentano anche ai tribunali locali, per questioni che hanno rilevanza transnazionale, di accedere alle decisioni emesse in ordine alle stesse, da altri tribunali europei. Vale la pena, probabilmente, sacrificare obiettivi temporali allorché essi consentano una più incisiva forma di rispetto dei diritti fondamentali dei singoli e percorsi di integrazione più incisivi.

5. Interessante è il profilo della *recidiva*. Qui il piano del mutuo riconoscimento si fa più stringente e coinvolge differenti aspetti problematici sia di natura sostanziale che processuale, con un aumento del rischio di vedere mutilato il fondamentale diritto di difesa, imprescindibile da ogni discussione sanzionatoria.

Il primo punto è stabilire la struttura stessa della sentenza di condanna e le modalità a cui si è pervenuti alla stessa, per consentire un'omogeneizzazione delle diverse legislazioni penali che si avvicinino il più possibile a un sistema di garanzie per il soggetto nei confronti del quale la stessa è emessa. Il passaggio del riconoscimento delle sentenze emesse in uno Stato differente da quello in cui si giunge all'inasprimento della pena per l'aggravante della recidiva, deve tener conto dei passaggi attraverso i quali si è giunti alla prima pronuncia di condanna. Non è dunque sufficiente un confronto, *sic et simpliciter*, del risultato dell'attività giurisdizionale, occorrendo, soprattutto, valutare le forme di esercizio del diritto di difesa. Contravverrebbe ai fondamentali diritti costituzionali e comunitari, nonché a quello del *favor rei*, la possibilità di valutare più duramente un secondo comportamento illecito laddove la prima condanna fosse avvenuta in assenza di contraddittorio tra le parti, in assenza dunque di un adeguato meccanismo dialettico tra accusa e difesa. L'aggravante in questione, cioè, può essere applicata solo ove sia possibile un'omogenea valutazione degli illeciti commessi.

Non si ritiene sufficiente, come proposto, creare un modello *standard* di sentenze, poiché in tal modo si tradiscono con aggiustamenti prettamente formalistici premesse che hanno altra natura. Certo è che, garantito il dialogo tra le parti su basi paritarie, la veste delle decisioni assunte nei diversi Stati membri, come fondamento del riconoscimento, deve assomigliarsi il più possibile. Tutto ciò, solo dopo aver risposto positivamente agli interrogativi sollevati.

Ancora è assolutamente interessante, come indicato, il tema della gradualità delle pene; infatti, è impensabile che uno stesso reato, diversamente punito nei vari Stati, costituisca la base di applicazione della recidiva. E nello stesso tema si iscrive la preoccupazione dettata dalla tipologia di sanzioni prescelte per quel determinato comportamento illecito: è logico che la reclusione ha un peso diverso da una condanna risarcitoria.

6. Discorso analogo può valere per il tema del *ne bis in idem*, che impone il divieto di ri-processare la stessa persona, fisica o giuridica, per il medesimo reato. Qui le garanzie debbono passare necessariamente dalla formulazione, negli Stati membri, di norme puntuali, chiare e indubbiamente omogenee, non solo nella identificazione delle condotte delittuose, ma altresì nell'aspetto sanzionatorio. È evidente che le controversie maggiori in questo senso possono sorgere sui concetti di medesimo reato, poiché solo ove si soddisfi tale requisito si può successivamente invocare la garanzia del *ne bis in idem*. Occorrerebbe, di conseguenza, individuare un *range* di condotte che abbiano una identica formulazione sostanzialistica, nei diversi Paesi, in modo tale che divenga più agevole ai soggetti la conoscenza di tale uniformità. Tale sistema consentirebbe altresì di soddisfare un altro imprescindibile principio di conoscenza, a priori, di quelle che sono le conseguenze supportate laddove si violi un ordine precostituito. In altri termini si soddisferebbe, anche in questo modo, l'esigenza di un'adeguata informazione e formazione dei destinatari delle disposizioni, che non potrebbero porre a fondamento del proprio agire la non conoscenza delle norme, e d'altro canto vedrebbero, dopo essere stati adeguatamente informati, soddisfatte le garanzie riconosciute dal proprio ordinamento interno anche a livello europeo.

Le altre osservazioni sul principio del *ne bis in idem* rispecchiano quelle indicate per il tema della recidiva e sono quelle di essere stati processati da un meccanismo processuale che abbia aspetti assolutamente omogenei nei diversi Stati membri.

7. Altro punto fondamentale, è quello che riguarda il diritto alla difesa. Per esso interviene già la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la quale, supportata dalla giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo, consacra il diritto all'assistenza e alla rappresentanza in giudizio. Tuttavia non è sufficiente affermare tale diritto, se non si stabilisce il modo di esercizio. In effetti il punto principalmente discusso è dato dal momento in cui tale diritto deve sorgere, che è diversamente articolato nei vari Stati. Per quanto attiene l'Italia, occorre dire che esso sorge già nella fase antecedente al processo vero e proprio e indipendentemente dal suo venire a esistenza. Difatti l'ordinamento italiano prescrive, obbligatoriamente, la necessità della presenza del difensore dell'indagato già nel corso delle indagini preliminari, dove ancora non si ha un'imputazione, ma dove si svolgono attività assolutamente fondamentali e che invadono la sfera dei diritti individuali, laddove tale attività potrebbe tradursi nella costituzione di prove da fare valere nel processo. Ecco che dunque è necessario che si anticipi tale diritto, già nel momento in cui l'autorità giurisdizionale inizi una qualunque forma di attività di indagine,

preservando, certamente, ogni volta che sia necessario, le esigenze di segretezza che danno senso a questa fase e che se vanificate, mortificherebbero la potestà punitiva degli Stati, o di altre entità a ciò preposte.

Stabilito il momento in cui il diritto a essere difesi sorge, occorre altresì aggiungere che esso deve essere accompagnato da un'altra importante esigenza che è quella di garantirlo a chi non possiede mezzi propri per fare fronte a tali spese. Anche qui dovrebbe essere garantita una tendenziale omogeneità tra gli Stati mediante, per esempio, l'indicazione di parametri economici legati al costo della vita in ciascun Paese, in modo tale che venga rispettato, anche a livello comunitario, il principio di uguaglianza.

Un punto assai controverso riguarda l'ampiezza del diritto dell'imputato di difendersi personalmente innanzi a un tribunale. Qui occorre soffermarsi sugli obiettivi che si intendono perseguire, poiché le scelte sono assolutamente determinate da questi. Se, infatti, si tende a volere garantire a tutti i soggetti la celebrazione di processi sul piano del confronto tra argomentazioni giuridiche contrapposte, intessute da un lato dall'organo accusatorio e dall'altro da quello difensivo, che abbiano uno stesso grado di tecnicità, poiché appunto poste in essere da "esperti" in materia, si deve ampliare il novero delle ipotesi per cui si prevede l'assistenza di un difensore, riducendo, per converso, quello in cui si concede la difesa personale dell'imputato. Altrimenti, ovvero se si vuole stabilire una sovranità assoluta della volontà individuale, che poi non è sacrificata nella prima ipotesi, si opta per l'ipotesi inversa. In Italia si prevede l'obbligo sul piano penale dell'assistenza, e si condivide tale scelta poiché essa, benché maggiormente dispendiosa, consente di garantire una più adeguata difesa dei singoli. Certo è che il difensore, ispirato da principi deontologici, mette in atto la volontà del difeso, a cui affianca una competenza, presuntiva, più appropriata alla situazione processuale. È altresì vero che per condotte delittuose di lieve entità, che sembrano non investire, tuttavia, il primo passaggio di armonizzazione delle legislazioni nazionali, si potrebbe serenamente contemplare una forma di difesa diretta da parte del soggetto coinvolto in un processo, o quanto meno la possibilità di lasciare allo stesso una libera scelta tra difendersi da sé, ovvero avvalersi di un'assistente. Scelta che non deve essere calibrata su parametri soggettivamente economici, poiché laddove i mezzi finanziari a disposizione del singolo non fossero sufficienti, si dovrebbe, anche in questo caso, garantire una difesa cosiddetta d'ufficio, ovvero a spese dello Stato, o della comunità.

**8.** L'armonizzazione del sistema sanzionatorio nei Paesi della UE richiede una riflessione di partenza su quali possano essere le sanzioni ammissibili e quali i limiti insuperabili. Data per scontata la inaccettabilità della pena

capitale, condizione per l'accesso all'Unione, c'è da chiedersi prima di tutto se sia legittima la pena carceraria a vita. Come si legge nelle pagine introduttive del *Green Paper* alcuni Paesi – Spagna e Portogallo – hanno abolito definitivamente la pena dell'ergastolo. Si tratta di due Paesi europei che più di recente hanno riconquistato la democrazia, venendo fuori da regimi dittatoriali fascisti. È evidente che il passaggio da un regime autoritario a uno Stato di diritto si fonda anche sul superamento della durezza e della violenza delle pene. Le nuove democrazie iberiche hanno cancellato dai propri ordinamenti il carcere a vita proprio a volersi liberare dalle rigidità penali ingiustificate del passato. L'Unione europea, il cui processo di costituzionalizzazione è ancora *in fieri*, pur partendo da presupposti geopolitici e storici diversi rispetto a un singolo Stato-nazione, comunque è una entità giovane. Pertanto, farebbe bene a dare suggerimenti precisi e vincolanti agli Stati nel senso del superamento della pena dell'ergastolo e della sua sostituzione con pene che abbiano un massimo carcerario edittale predeterminato, tale da consentire un successivo rientro in società. L'ergastolo è infatti incompatibile con una funzione della pena che non sia meramente retributiva, e quindi è di per sé inconciliabile con la funzione rieducativa della pena. Non si sottovaluti, inoltre, che la segregazione a vita comporta un effetto di tendenza al rialzo delle sanzioni detentive temporanee.

In un progetto di omogeneizzazione del sistema sanzionatorio dei singoli ordinamenti giuridici penali dei Paesi della UE va inoltre ripresa la raccomandazione del Consiglio di Europa del 1992 riguardante le sanzioni alternative alla detenzione. Dal Consiglio di Europa, infatti, sin dal 1992 arrivava un monito a diversificare il sistema delle sanzioni penali e ad applicare pene non detentive sin dal momento della condanna. In Italia, per esempio, il codice penale prevede fra le proprie sanzioni, solo la carcerazione e la pena pecuniaria. Bisognerebbe, invece, ampliare il numero delle sanzioni penali possibili riducendo la pena detentiva a *extrema ratio* dell'intervento sanzionatorio penale. Un qualsiasi processo di avvicinamento degli ordinamenti penali dei singoli Paesi europei dovrebbe partire da un assunto di questo genere. L'Unione europea dovrebbe far proprie le raccomandazioni provenienti da Strasburgo, pensate sia per contenere i tassi ingestibili di sovraffollamento penitenziario, sia per dare risposte più efficaci e non meramente simboliche al crimine diffuso. Un segnale di questo genere, qualora vincolante per gli Stati membri della UE, potrebbe avere l'ambizione di ridimensionare gli eccessi punitivi voluti dai governi e dai parlamenti nazionali sull'onda di emozioni momentanee e storicamente circoscritte.

## SALVA-PREVITI E AMMAZZA-GOZZINI

*Patrizio Gonnella*

*In anni recenti la migliore rappresentazione della giustizia diseguale è stata data dalla cosiddetta legge ex Cirielli: volta a punire più severamente e senza via di scampo i “recidivi” (e quindi prevalentemente le figure della marginalità sociale che affollano le patrie galere), divenne in corso d’opera il treno cui fu agganciato il vagone della prescrizione breve per i colletti bianchi incensurati. Tra chi voleva salvare l’ex Ministro della difesa Cesare Previti e chi lo avrebbe messo volentieri alla gogna, del destino di chi in galera già ci stava e ci sarebbe stato inutilmente e crudelmente più a lungo l’opinione pubblica non sembrava interessata. Fu merito di questo articolo di Patrizio Gonnella (allora coordinatore di Antigone), pubblicato su Il Manifesto il 6 gennaio 2005, aver richiamato per tempo l’attenzione sugli effetti perversi della normativa in discussione. Purtroppo, ancora una volta, troppi “garantisti” non prestarono ascolto alla critica e contribuirono a immettere nel sistema un nuovo fattore del sovraffollamento penitenziario.*

**Keywords:** misure alternative alla detenzione, prescrizione, recidiva, sovraffollamento penitenziario.

Addio Gozzini, addio legge penitenziaria, addio diritto penale ordinario e liberale, addio articolo 27 della Costituzione, addio giustizia penale e addio giustizia sociale. Con la ex Cirielli, ieri passata al Senato, addio a tutto questo. Per salvare Previti – e per tentare di salvare la faccia – la maggioranza ha deciso di ammazzare il sistema penitenziario, definitivamente e una volta per tutte; ha deciso di codificare un sistema penale selettivo e di classe. I detenuti italiani sfiorano le 60 mila unità. I posti letto sono meno di 42 mila. 18 mila persone vivono oltre i limiti regolamentari. Con la ex Cirielli – se approvata anche dalla Camera – potrà capitare che nei prossimi mesi ai 60 mila se ne aggiungano alcune altre decine di migliaia. Oggetto della mannaia repressiva

del legislatore è il cliente abituale di tribunali e prigioni italiane, il cui prototipo è il seguente: piccolo spacciatore tossicodipendente immigrato dedito a furti. Per lui le pene si alzano, i benefici si annullano, le prescrizioni non intervengono. Così in carceri già iper-affollate avremo migliaia di persone in più che non avranno alcuna prospettiva di reinserimento sociale o di misura alternativa. La ex Cirielli realizza il sogno americano dell'internamento di massa. L'utopia illuminista di un diritto penale minimo, di un sistema penale liberale che si ancori rigorosamente ai fatti accaduti e di una giustizia mite e uguale per tutti va a naufragare di fronte a una legge che, come rivendicato dai suoi proponenti, vuole dare certezza alla pena. Solo che non sanno – i proponenti – che la certezza della pena non significa sproporzione della stessa o iniquità di trattamento. Certezza della pena non significa solo certezza della galera. È pena anche la semilibertà, è pena anche la detenzione domiciliare, è pena anche l'affidamento ai servizi sociali. “In galera, in galera” recitava Bracardi. Tutti tranne uno. Noi non faremo mai battaglie perché quell'uno vada in galera, ma ostinatamente ci opporremo a che ci vadano gli altri ventimila, tanto più che per salvarne uno se ne imprigionano decine di migliaia in una sorta di scambio mortifero.

Per lunghi mesi il dibattito pubblico e mediatico intorno alla ex Cirielli ha riguardato solo gli aspetti della prescrizione facendo calcoli e calcoletti per verificare se Previti avrebbe evitato la condanna. Noi abbiamo tentato di spostare l'attenzione sulla parte della legge relativa alla recidiva, sugli effetti devastanti che la legge avrebbe avuto sul nostro sistema penitenziario. Il Manifesto ha ospitato le nostre preoccupazioni a ogni passaggio parlamentare. I quotidiani di grande diffusione hanno continuato a parlare di Previti. Non siamo riusciti a farci sentire adeguatamente. Il dibattito non ha cambiato oggetto. Abbiamo rivolto un appello ai girotondi per unire le nostre indignazioni. Non abbiamo avuto risposta. Abbiamo chiesto all'Amministrazione penitenziaria di far sentire la propria voce visto che sarà lei a dover custodire corpi ammassati l'uno sull'altro. Ci ha risposto il sottosegretario Vitali dicendo che finalmente c'era chi aveva capito quanto severa fosse la loro legge. Ora il testo va alla Camera. Finirà nelle mani, fra gli altri, del presidente della Commissione Giustizia Gaetano Pecorella. Proprio Pecorella, pochi giorni fa, aveva annunciato la calendarizzazione del disegno di legge sull'amnistia. Non ci facciamo illusioni sulla clemenza. Noi ci accontenteremmo che ammazzi “l'ammazza Gozzini” in attesa di tempi migliori. Tempi nei quali si riparta da un nuovo codice penale che rinunci a inglobare e tritare senza pietà e senza senso tutto e tutti.

## PER UNA NUOVA AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

### Documento preparatorio del convegno svoltosi a Roma il 9 maggio 2006

*Ancora insperata l'approvazione dell'indulto che ci sarà di lì a poco, di fronte a un risultato elettorale che lasciava pochi margini a una limpida politica penitenziaria volta alla decarcerizzazione, all'inizio della XV legislatura Antigone richiama l'attenzione sulla necessità di una riforma dell'Amministrazione penitenziaria come condizione per una riforma dell'intero sistema penitenziario. Il punto di partenza è nella mission di questo settore dell'amministrazione pubblica che trova direttamente nella Costituzione, oltre le contingenti maggioranze, la propria linea di indirizzo politico.*

**Keywords:** amministrazione penitenziaria, carcere, condizioni di detenzione, esecuzione penale esterna, professionalità penitenziarie.

L'Amministrazione penitenziaria ha un mandato direttamente definito dalla Costituzione. Gli articoli 13 e 27 della Carta costituzionale definiscono quali sono i limiti e quali le finalità della sua *mission*. È questa una particolarità rispetto a tante altre amministrazioni dello Stato, che nonostante esercitino funzioni complesse, hanno obiettivi più strettamente contingenti, prefissati dalla classe politica che temporaneamente governa.

L'Amministrazione penitenziaria è per necessità costretta a governare un'organizzazione difficile e complessa. La sua complessità sta nei contenuti, nelle forme, nei numeri. Per quanto riguarda i contenuti essa deve assicurare il rispetto delle norme costituzionali, internazionali e nazionali in materia di carceri e diritti umani e deve rassicurare la classe politica e l'opinione pubblica sul tema della sicurezza. Per quanto riguarda le forme deve essere capace di raccordarsi, superando consolidate tentazioni di primarietà, con molte altre amministrazioni dello Stato, del territorio, del privato *profit* e del privato

*non profit*. Per quanto riguarda i numeri, essa deve governare una macchina che fra operatori, utenti e terzi interessati a qualsiasi titolo coinvolge più di duecentomila persone. Per fare questo non va bene una macchina strutturata in modo piramidale quale quella attuale, che appare pensata solo per evitare che succedano eventi gravi e non invece per governare grandi questioni quali l'uso razionale delle risorse umane, la capacità di coinvolgimento delle imprese, il raccordo con le regioni e gli enti locali e la tutela della salute in luoghi oggettivamente patogeni.

Sono due quindi i piani di ragionamento. Il primo è politico-costituzionale. Il secondo è amministrativo-gestionale. Un'Amministrazione penitenziaria nuova è un'amministrazione che per cultura, opzione ideale, capacità manageriale sappia occuparsi contestualmente di ambedue i piani. Sappia e voglia miscelarli opportunamente. Non scelga uno dei poli del tradizionale contendere pubblico ma, pur sempre nella consapevolezza della complessità, sappia riconoscere nella Costituzione e nelle leggi il faro della propria azione amministrativa. Un'amministrazione che non legittimi, come è accaduto in questi ultimi cinque anni, violazioni di legge nel nome della sicurezza o della classe politica di turno. Che non rincorra le emergenze, o le pseudo-emergenze (vedasi circolari sul prototipo del detenuto che evade), che non si accontenti della autoreferenzialità, che non difenda corporativamente se stessa o pezzi di se stessa (vedasi la medicina penitenziaria) a scapito dell'interesse generale e del mandato istituzionale, che non spenda tutte le proprie energie nella propria sopravvivenza o nella sola auto-conservazione, che sia disposta a dismettere pezzi del proprio potere a favore di altri comparti dello stato o degli enti territoriali.

Le carceri non appartengono alla sola Amministrazione penitenziaria. Sarebbe cosa buona e giusta indire agli inizi di ogni anno una sorta di grande conferenza di servizi dove l'amministrazione penitenziaria, i ministeri della sanità e delle infrastrutture, le regioni, le province e i comuni, il terzo settore e il volontariato ragionino e programmino insieme il lavoro di un anno, le priorità su cui investire, i problemi da affrontare primariamente, le sinergie da promuovere, le proposte normative da suggerire al parlamento.

Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria non deve più detenere il monopolio della gestione della esecuzione penale. Deve compartirla con gli altri attori. Deve snellirsi nelle funzioni e nei numeri. Se mai è nata una seconda repubblica, è opportuno che nasca anche una nuova amministrazione penitenziaria. Una amministrazione agile, efficiente, che risponda in tempi brevi alle sollecitazioni, che dialoghi con tutti in condizione di parità, che tratti un sindaco come è giusto che sia trattato, che non abbia paure dei parlamentari dello stato perché questi ultimi sono eletti dai cittadini mentre

i dirigenti no, che non sia gerarchizzata, che costruisca un rapporto bi-direzionale con i provveditorati, che metta questi ultimi in condizioni di funzionare quali centri efficienti di azione amministrativa, che valuti il lavoro dei direttori e del personale di polizia non per quello che hanno evitato ma per quello che hanno fatto, che non intimidisca o inibisca il lavoro innovativo della periferia ma ne sia di stimolo e promozione.

Un DAP rinnovato è un DAP che deve avere il coraggio di non essere sempre la fotocopia di se stesso. Una organizzazione complessa richiede personale specializzato, più che grandi numeri. Un buon capo del dipartimento e dei buoni capi delle altre direzioni generali possono essere manager pubblici, esperti di settore, provenire dalla carriera penitenziaria, essere donne o uomini con lavoro politico nell'ambito della giustizia, accademici. La giustizia non è solo affare di giudici e avvocati. Perché non affidare la complessa organizzazione del personale, o della formazione, o dei beni e servizi rispettivamente a manager formati nel settore delle risorse umane, a professori universitari o esperti penitenziari, a ingegneri o economisti? Perché non distinguere la gestione degli imputati da quella dei condannati e affidare quest'ultima a esperti del trattamento? Perché non assecondare il dettato legislativo e affidare alle regioni la sanità, e nel frattempo affidare a un dirigente medico o un esperto manager sanitario la gestione transitoria della medicina penitenziaria? Perché non affidare a qualcuno che proviene dal territorio, dagli enti locali, la gestione della esecuzione penale esterna, visto che essa è prioritariamente ricerca di opportunità sociali e lavorative?

Un DAP rinnovato deve rinnovare il proprio rapporto con le singole carceri. L'ultima grande circolare organizzativa è quella che prevedeva la istituzione delle aree. È possibile che non si riesca a fare un passo in avanti? Il mondo delle professioni è oggi molto più vario di quello che vediamo all'interno degli istituti di pena. La popolazione detenuta è cambiata. Molti sono gli stranieri. Va adeguata la formazione degli operatori attualmente in servizio alla differente utenza, vanno selezionate nuove professioni (agenti di sviluppo locale, mediatori culturali), va rotta la divisione rigida tra militari e civili, va ripensata la scala gerarchica interna.

## IL DIFENSORE CIVICO DEI DETENUTI PROMOSSO DA ANTIGONE

*Stefano Anastasia*

*All'indomani dell'ennesima mancata istituzione di un'autorità indipendente e non giurisdizionale di tutela e promozione dei diritti dei detenuti, nel luglio del 2008 Antigone decide di fare da sé, sperimentando l'istituzione di un difensore civico dei detenuti capace di rappresentarne le ragioni di fronte alle amministrazioni e alle autorità competenti. Questo che pubblichiamo è uno stralcio della prima relazione di attività del difensore civico di Antigone, già integralmente pubblicata nel numero 1/2009 di questa Rivista.*

**Keywords:** condizioni di detenzione, difensore civico dei detenuti, diritti dei detenuti, sovraffollamento.

1. Un anno fa Antigone decideva di affiancare alle attività dell'Osservatorio nazionale sulle condizioni di detenzione un proprio difensore civico per la tutela dei diritti dei detenuti. A più di dieci anni dal convegno di Padova con il quale avanzammo per la prima volta, in Italia, la proposta di istituire la figura di un *Ombudsman* per la tutela dei diritti delle persone private della libertà, già sperimentata in altri Paesi europei, dopo dieci anni di faticosi tentativi legislativi<sup>1</sup>, dopo alcune sperimentazioni in ambito regio-

---

<sup>1</sup> Le prime proposte per l'istituzione del difensore civico delle persone private della libertà furono presentate già nella XIII legislatura dall'on. Pisapia (AC 5509) e dai senatori Salvato, Manconi e altri (AS 3744). Nella XIV legislatura, la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati approvò le proposte unificate 411 (Pisapia), 3229 (Mazzoni) e 3344 (Finocchiaro). Nella XV legislatura, la Camera ha approvato e trasmesso al Senato la proposta istitutiva di una Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e per la tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (AS 1643), derivante dall'unifica-

nale e locale<sup>2</sup>, abbiamo ritenuto di poter promuovere un'esperienza pilota a livello nazionale.

Le ragioni della rilevanza del tema sono, se possibile, accresciute, da allora a oggi. Già all'indomani del convegno padovano, la sentenza n. 26/1999 della Corte costituzionale rimarcava – dal punto di vista ordinamentale – la rilevanza del tema della effettiva tutela dei diritti delle persone private della libertà per motivi di giustizia. L'accentuarsi, in questi dieci anni, anche in Italia, di un ricorso sempre più ampio alla privazione della libertà in carcere per motivi di giustizia, il conseguente affievolimento della prescrizione costituzionale sulla finalità della pena detentiva, la prevalenza di una detenzione meramente custodialista, volta appunto al mero contenimento temporaneo in carcere di autori di reato o presunti tali, non fanno che enfatizzare la rilevanza dell'altro principio costituzionale in materia di privazione della libertà in carcere, per lungo tempo sottovalutato o negletto dalla dottrina così come dalla giurisprudenza: il divieto dei trattamenti contrari al senso di umanità, e quindi la pienezza dei diritti non obbligatoriamente compromessi dalla privazione della libertà o non “bilanciati” da ulteriori esigenze di rilevanza costituzionale.

Si può discutere (e a lungo abbiamo discusso) se il carcere possa essere un tassello dello Stato sociale di diritto, se cioè la finalità rieducativa della pena sia una “grande promessa” o una “pietosa bugia”<sup>3</sup>. Certo è che il carcere non può essere un mondo estraneo allo Stato costituzionale di diritto, con tutte le implicazioni che questa appartenenza comporta. Ciò significa che nell'epoca del *warehousing*, del vuoto immagazzinamento dei detenuti in carcere, sempre più sul crinale della tutela-effettività dei diritti fondamentali dei detenuti si gioca la legittimità di una istituzione penitenziaria che non voglia risolversi

---

zione delle proposte Mazzoni (AC 626, “Istituzione del difensore civico delle persone private della libertà personale”), Mascia e altri (AC 1090, “Istituzione del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale”), Boato (AC 1441, “Istituzione del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale”) e De Zulueta (AC 2018, “Istituzione della Commissione italiana per la promozione e la tutela dei diritti umani, in attuazione della risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 20 dicembre 1993”).

<sup>2</sup> Alle prime iniziative del Comune di Roma e della Regione Lazio, negli ultimi anni se ne sono aggiunte molte, censite – ormai solo parzialmente – nel dossier di documentazione n. 31/1/XV del Servizio studi della Camera dei deputati.

<sup>3</sup> Per l'essenziale, rimandiamo ancora al confronto tra Alessandro Margara (*Le parole, le cose e le pietose bugie*) e Massimo Pavarini (*L'esperienza italiana di riformismo penitenziario*), entrambi in *Il vaso di Pandora. Carcere e pena dopo le riforme*, Roma, 1997, rispettivamente alle pp. 155-178 e 137-153.

nel mero scambio retributivo del “male per male”, della equivalenza tra violenza dei singoli e violenza istituzionale e collettiva.

2. L'obiezione più forte con la quale abbiamo dovuto confrontarci nel promuovere questa nuova esperienza associativa è stata quella di un sovraccarico di figure di tutela e promozione dei diritti dei detenuti: alle competenze istituzionali dell'Amministrazione penitenziaria (che non è *naturaliter* una controparte dei detenuti, ma è – dovrebbe essere, nella fisiologia del dettato normativo – la prima responsabile della garanzia dei diritti loro riconosciuti dalla legge e dall'ordinamento), si aggiungono quelle della magistratura di sorveglianza e delle altre autorità con poteri ispettivi (parlamentari, consiglieri regionali, organismi internazionali), fino a quelle più recenti degli stessi garanti istituiti da Regioni ed enti locali. Obiezione apparentemente fondata, ma superabile: quello che noi abbiamo proposto sin dall'inizio (e che ora stiamo tentando di sperimentare) è l'istituzione di una figura di difesa civica dei detenuti, non il Garante, né tanto meno il Giudice dei diritti. Nessuna confusione: abbiamo sempre detto che l'*Ombudsman* dei detenuti non è un'alternativa al magistrato di sorveglianza e alle sue attribuzioni. Tale figura, anzi, serve ai detenuti, ma anche all'Amministrazione penitenziaria e alla magistratura di sorveglianza, perché facciano meglio il loro lavoro, aiutati dall'opera di mediazione della difesa civica e sgravati dalla micro-conflittualità componibile con un'azione di segnalazione e di richiamo delle autorità competenti al rispetto dei tempi e dei modi per il godimento effettivo dei diritti da parte dei detenuti.

Una parziale sovrapposizione di iniziativa avrebbe potuto esserci con le analoghe figure istituite da alcune Regioni e alcuni enti locali, e abbiamo dunque deciso di darci un *modus operandi* finalizzato a evitare inutili duplicazioni di lavoro: quando i casi vengono segnalati a noi e a altri, prima di prenderli in carico, verificiamo che gli altri non lo abbiano già fatto; quando i casi attengono alle competenze specifiche di Regioni ed enti locali (sanità, servizi per la formazione, inserimento lavorativo, assistenza sociale familiare o post-penitenziaria, e quant'altro) li inoltriamo ai Garanti competenti territorialmente.

3. A questa prima scrematura dei casi che ci vengono segnalati, ne seguono molte altre. Secondo i principi della difesa civica, all'*Ombudsman* di Antigone può rivolgersi chiunque e senza vincoli di forma. Rispondiamo a tutti, come si deve, ma non tutto ciò che ci viene scritto è meritevole di essere seguito. Non sono poche le lettere o i contatti che testimoniano situazioni di sofferenza o di disagio esistenziale, certo rilevanti, tanto più in una

condizione di sovraffollamento cronica e senza prospettive credibili di soluzione, come quella attuale. Situazioni che affrontiamo come ci è possibile: segnalando cioè il caso a gruppi di volontari attivi sul territorio, piuttosto che farcene carico direttamente. E così per chi denuncia l'ingiustizia della causa di detenzione, la condanna o la ordinanza cautelare subita: questioni primarie, per chi scrive, ma che esulano dalla *mission* di un difensore civico votato alla tutela dei diritti in condizione di detenzione, non al sindacato dei loro presupposti.

Resta, comunque, un discreto lavoro, che abbiamo iniziato a censire e che con questa prima relazione cominciamo a rendere pubblico.

Salva qualche immediata segnalazione arrivata nei mesi estivi dello scorso anno, l'ufficio del difensore civico di Antigone ha cominciato a operare a regime nel mese di settembre del 2008. Da allora al 16 giugno scorso, in poco meno di dieci mesi abbiamo preso in carico 85 casi, di cui 80 individuali e 5 relativi a condizioni generali o problemi collettivi di istituti o sezioni, per una media di circa 8-9 casi nuovi al mese, che non è poco per una piccola struttura di volontariato che opera – per di più a distanza – sull'intero territorio nazionale<sup>4</sup>. Si tenga presente che nella grande maggioranza dei casi si tratta di istanze che ci hanno raggiunto tramite il “passaparola” dei detenuti e dei loro familiari. Per essere sicuri di riuscire a rispondere efficacemente alle domande che ci fossero state rivolte, a parte la notizia iniziale dell'istituzione del difensore civico e il minimo accreditamento che abbiamo operato presso le direzioni degli istituti, abbiamo evitato ogni altra forma di pubblicità. Né, ci teniamo a dirlo, abbiamo voluto farci pubblicità sui casi seguiti: il nostro interesse primario è quello di contribuire al riconoscimento dei diritti dei detenuti e non sempre il clamore delle notizie aiuta alla risoluzione dei casi.

La provenienza territoriale delle istanze è abbastanza omogenea, fatta eccezione per la più significativa domanda proveniente dagli istituti del Lazio (pari a un terzo dei casi presi in carico): abbiamo ricevuto segnalazioni da quindici Regioni e, finanche, da tre Stati esteri (per problemi relativi alla detenzione in via di svolgimento o da scontare in Italia da parte di nostri connazionali). In linea con il diverso tasso di detenzione, la gran parte delle istanze riguardano uomini e solo il 4,70% donne. Con nostra grande sorpre-

---

<sup>4</sup> L'ufficio del difensore civico di Antigone si avvale, al momento, dell'impegno volontario di una persona che ne cura l'agenda e la segreteria generale, e di quattro persone che ne seguono i singoli casi, anche con la collaborazione di una tirocinante di un corso di studi *post-lauream*. Settimanalmente il gruppo di lavoro acquisisce le segnalazioni dei nuovi casi e aggiorna lo stato di definizione di quelli già presi in carico.

sa, che temevamo di dover scontare una maggiore difficoltà di comunicazione con loro, il 22,35% dei casi riguarda stranieri detenuti.

Al 16 di giugno, risulta ancora aperto il 43% dei casi seguiti, il che – tenendo conto della pesantezza burocratica dell'Amministrazione penitenziaria e delle altre amministrazioni pubbliche con cui entriamo in relazione, della struttura esclusivamente volontaria del difensore civico di Antigone, della distanza e della impossibilità di comunicare con mezzi informatici con i detenuti, che non aiutano al rapido esame e alla rapida soluzione dei casi – ci pare un risultato di tutto rispetto, del quale dobbiamo ringraziare la disponibilità con cui la gran parte degli uffici dell'Amministrazione penitenziaria – a partire dalla Direzione generale dei detenuti e del trattamento – ha risposto alle nostre sollecitazioni<sup>5</sup>.

Quanto agli esiti dei casi da noi archiviati (ma non necessariamente esauriti nell'esame e nell'iniziativa ulteriore delle autorità a cui li abbiamo inoltrati o degli stessi interessati) il 16% si sono conclusi con la piena soddisfazione degli interessati, mentre solo uno con la assoluta impossibilità di ottenere quanto richiesto dall'istante. Il 23,52% del totale dei casi è per noi in *stand-by*, avendo rimesso ai richiedenti la risposta dell'Amministrazione e/o la nostra valutazione sul caso e stando a loro, adesso, valutare se e cosa fare.

Infine, un altro 22,35% di casi è stato girato per altre vie: in alcune circostanze si è resa necessaria una iniziativa di tutela legale che esula dalle nostre competenze, in altri casi ci è stata richiesta un'assistenza post-penitenziaria che abbiamo segnalato agli enti pubblici o del privato-sociale competenti; infine, in cinque occasioni ci siamo fermati di fronte all'iniziativa dell'autorità giudiziaria, in due occasioni da noi stessa sollecitata per casi di rilevanza penale del tutto esorbitanti dalle nostre possibilità.

4. Quanto al merito, fatto salvo il problema del sovraffollamento degli istituti, che si affaccia in ogni istanza o condizione di disagio in carcere e diventa, spesso, concausa delle domande di tutela, i problemi più sentiti sono quelli dell'assistenza sanitaria e della territorializzazione della pena. Più di un terzo di coloro che ci scrivono, spesso anche per altro, chiedono di poter essere avvicinati alla famiglia e alla zona di residenza. Trattandosi di espresse previsioni normative (art. 42 ordinamento penitenziario e art. 30 regolamento esecutivo), del tutto funzionali alla finalità rieducativa della pena e al reinseri-

---

<sup>5</sup> A proposito della disponibilità dell'Amministrazione penitenziaria – in questo caso di suoi uffici periferici – merita di essere citata l'autorizzazione accordata a chi scrive, in qualità di difensore civico di Antigone, a incontrare un detenuto che ne aveva fatto richiesta.

mento sociale dei detenuti, nonostante la irrazionale distribuzione geografica degli istituti di pena sul territorio e la loro ormai insostenibile congestione, non si capisce perché la loro applicazione debba essere tanto controversa e subordinata a ogni altra valutazione logistica e/o disciplinare.

Più del 20% delle istanze denuncia invece una insufficiente assistenza sanitaria o la fatiscenza delle strutture e delle strumentazioni relative. In alcuni casi si tratta specificamente delle condizioni degli internati negli OPG, o del trattamento dei tossicodipendenti, ma il problema può essere generalizzato. Si tratta, come è evidente, di un tema particolarmente sensibile, alla luce del recente trasferimento delle competenze nell'assistenza sanitaria ai detenuti. Il sacrosanto principio della universalizzazione delle prestazioni del servizio sanitario necessita oggi, infatti, di una compiuta responsabilizzazione delle Regioni e delle ASL. Sappiamo che la procedura del trasferimento delle risorse economiche dallo Stato alle Regioni subisce qualche ritardo, forse ingiustificato, ma la continuità dell'assistenza sanitaria per i detenuti non può essere messa in discussione, tanto più – giova ricordarlo – che ai detenuti è preclusa per ragioni di costrizione fisica, oltre che di facoltà economiche, la possibilità di usufruire autonomamente della medicina d'urgenza o dell'assistenza medica privata.

Tra le molte altre ragioni di istanza dei detenuti (accesso alle misure alternative e rapporti con la magistratura di sorveglianza, problemi strutturali degli istituti penitenziari e generali condizioni di detenzione, diritti in carcere e in regime di 41 *bis*, relazioni affettive, colloqui e applicazioni post-penitenziarie della normativa sull'immigrazione), vogliamo citarne solo ancora tre.

Per la sua relativa rilevanza va segnalata la ricorrenza delle istanze legate ai problemi di cooperazione giudiziaria internazionale. Si tratta di più del 7% dei casi trattati, il che non è poco e ci dice che il mondo dell'esecuzione penale dovrebbe essere più aperto alla cooperazione internazionale, non solo nella versione gretta ed egoista del *not in my courtyard*, ma – per esempio – nel riconoscimento delle modalità esecutive della pena nell'applicazione della Convenzione di Strasburgo, nella tutela oltre confine degli standard detentivi internazionali, e quant'altro.

È un solo caso, ma merita di essere segnalato per la sua assurdità, quello dei familiari di un detenuto che si sono rivolti a noi per sapere che fine avesse fatto un loro congiunto, trasferito senza che ne fosse dato avviso e senza che l'istituto fosse autorizzato a dare informazioni sulla sede di destinazione. È l'ennesima testimonianza di una mancanza di trasparenza dell'istituzione penitenziaria che vorremmo superata una volta per sempre, cui si aggiunge una incapacità comunicativa che è spesso all'origine di legittime sospensioni di giudizio sul suo operato. Ma è possibile che negli istituti di pena non si

possano istituire gli URP che tutte le amministrazioni pubbliche hanno o dovrebbero avere? È così difficile distinguere le funzioni di relazioni con il pubblico da quelle di centralino interno dell'istituto?

Infine, in cinque casi ci sono state segnalate violenze o abusi sui detenuti. In un caso in fase d'arresto, e quindi fuori dall'istituto penitenziario; in due casi tra detenuti; in altri due casi ai danni di detenuti da parte di operatori penitenziari. Come abbiamo già anticipato, sulla soglia di fatti di rilevanza penale, il difensore civico di Antigone si ferma e – con il consenso degli interessati e se loro non lo abbiano già fatto – trasmette gli atti all'autorità giudiziaria competente. Meritano, però, di essere richiamati questi fatti, perché aiutano a ricordarci che la violenza in carcere è sempre incombente e richiede un di più di attenzione da parte del personale, delle autorità di controllo, della società civile e dei mezzi di informazione, affinché essa non si manifesti, in violazione dei diritti umani dei detenuti, minando così la stessa legittimità della pena detentiva.

**PRIGIONI SOVRAFFOLLATE: CERCANDO SOLUZIONI**  
**Documento di indirizzo per una riforma organica del sistema penitenziario**  
**(ottobre 2009)**

*Passati gli effetti di calmieramento dell'indulto approvato nel 2006, di fronte alla rinnovata emergenza del sovraffollamento penitenziario, Governo e Parlamento sembrano fermi alla contemplazione della catastrofe, proponendosi di ampliare la capacità del sistema attraverso un piano di edilizia penitenziaria costoso e inefficace mentre continuano a proliferare norme inutilmente indirizzate all'aumento della carcerazione. Antigone propone allora un programma di riforme del sistema penale e penitenziario articolato in tre livelli (proposte a breve, medio e lungo termine). Con il concorso di molti altri gruppi e associazioni, le idee esposte nel documento diventeranno una piattaforma condivisa dalla gran parte del mondo impegnato nel penitenziario.*

**Keywords:** Consiglio d'Europa, sovraffollamento penitenziario, liste d'attesa per l'esecuzione delle pene detentive, misure alternative al carcere, riforma del codice penale.

È recentissima la quindicesima Conferenza dei Direttori delle Amministrazioni penitenziarie sul tema «Prigioni sovraffollate: cercando soluzioni». Promossa dal Consiglio d'Europa, si è tenuta a Edimburgo dal 9 all'11 settembre scorsi. Il sovraffollamento costituisce oggi uno dei problemi principali nei sistemi penitenziari europei in generale. Il Consiglio d'Europa, dal canto suo, ha elaborato negli anni una serie di Raccomandazioni capaci di avere tra i loro principali effetti indiretti un forte contenimento del problema. Queste Raccomandazioni, che vanno lette in un orizzonte organico e interrelato, guardano al compito basilare di codificare quei principi di rispetto dei diritti umani che i Paesi europei hanno scelto di volere a fondamento dei propri sistemi, e hanno come conseguenza di questa attenzione una ridu-

zione dell'area penitenziaria, riduzione che acquista così un valore ben più grande di quello che avrebbe se fosse assunta quale obiettivo diretto in vista di una qualche necessità gestionale.

Una sola tra queste Raccomandazioni si propone invece in maniera esplicita, almeno guardando al titolo, di combattere il sovraffollamento penitenziario. Si tratta della «No. R (99) 22 del Comitato dei ministri agli Stati membri riguardante il sovraffollamento penitenziario e l'aumento della popolazione carceraria»<sup>1</sup>, adottata appunto nel 1999. Leggendo però il testo della Raccomandazione e i principi elencati nella sua appendice, si vede come le soluzioni auspiccate continuino a far riferimento a quel quadro di sistema cui si accennava sopra. Non rimedi *ad hoc* per uscire da un'emergenza momentanea, ma piuttosto la riproposizione di principi generali sul corretto utilizzo della custodia cautelare, sulla finalità della pena detentiva, sul rispetto della dignità delle persone detenute.

Si tratta di principi la cui importanza è unanimemente condivisa da tutti i Paesi appartenenti al Consiglio d'Europa, come i rappresentanti delle varie Amministrazioni penitenziarie presenti alla Conferenza di Edimburgo non hanno mancato di ribadire. Tuttavia, come ha raccontato in quel consesso Mauro Palma, presidente del Comitato europeo per la prevenzione della tortura, l'organismo del Consiglio d'Europa deputato proprio al monitoraggio dei sistemi penitenziari degli Stati membri, la situazione verificata dal Comitato «è spesso ben lontana dal confermare l'immagine fornita nelle conferenze e nell'impegno che viene ufficialmente espresso quando si adottano documenti e raccomandazioni». La distanza tra quanto è scritto sulle carte ufficiali e la realtà quotidiana di molti sistemi penali e penitenziari europei è enorme. Un esempio per tutti: la pena carceraria, lungi dall'essere utilizzata quale quell'*extrema ratio* da tutti auspicata, è spesso la principale se non la sola sanzione prevista dagli ordinamenti nazionali. In Italia in particolare, la distanza tra principi e prassi, che scaturisce in più o meno gravi violazioni dei diritti umani delle persone detenute, ha bisogno di venire urgentemente ridotta.

Nella fase preparatoria della Conferenza di Edimburgo, il Consiglio d'Europa ha chiesto agli Stati membri di rispondere a un breve questionario volto a valutare il livello di applicazione nei vari Paesi della Raccomandazione (99) 22 sul sovraffollamento. Le 24 risposte ricevute disegnano un quadro parzialmente disomogeneo, che vede nella maggior parte dei Paesi appartenenti all'Europa centrale e orientale, grazie a cambiamenti legislativi

---

<sup>1</sup> Il testo di tale raccomandazione è reperibile in [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/Recommendations\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/Recommendations_en.asp).

e a prassi giudiziarie, una riduzione del numero complessivo di detenuti e in particolare dei detenuti in attesa di giudizio, mentre vede nella maggior parte dei Paesi appartenenti all'Europa occidentale, sostanzialmente per gli stessi motivi nonché a volte per l'incremento di detenuti stranieri, un aumento tanto del numero dei detenuti quanto della percentuale di essi ancora senza sentenza definitiva.

In Italia, l'aumento della popolazione detenuta tra il 1999 e oggi è stato di notevole rilievo, e la tendenza prosegue tuttora a ritmi serrati. Se alla fine di quell'anno le presenze in carcere sfioravano le 52.000 unità, e all'indomani del voto del provvedimento di indulto del luglio 2006 erano scese da 60.000 a 38.800 circa, i detenuti nelle carceri italiane nell'ottobre 2009 hanno superato la soglia delle 65.000 presenze, a fronte di una capienza regolamentare di 43.074 posti. Assai marcato anche l'incremento proporzionale dei detenuti in custodia cautelare, che al 30 settembre 2009 costituivano il 48,2% del totale, un valore tra i più alti in Europa. Il sovraffollamento ha raggiunto livelli mai visti prima, nonostante l'Amministrazione si sia nascosta a Edimburgo dietro una fantomatica "capienza penitenziaria di necessità" che non sarebbe ancora stata superata. Si tratta tuttavia di un parametro privo di qualsiasi base fattuale, interpretabile come maggiore di quanto si desidera rispetto al parametro oggettivo dei posti letto disponibili. Sono diminuiti in questi anni i detenuti condannati a lunghe pene, mentre sono aumentati coloro che scontano sentenze fino a tre anni di carcere, e potrebbero dunque potenzialmente accedere alle misure alternative previste dall'ordinamento penitenziario.

Come si diceva poco sopra, nel nostro Paese è senz'altro rilevante lo iato tra i principi proclamati e gli impegni solennemente assunti in sede sovranazionale, da un lato, e la prassi ispiratrice delle politiche penali, talvolta recepita perfino in recenti provvedimenti di legge, e le condizioni di vita all'interno delle carceri, dall'altro. Quest'ultimo punto è confermato, oltre che dalle tante denunce di detenuti e visitatori e dall'attività quotidiana da noi svolta con il nostro Osservatorio sulle condizioni di detenzione in Italia, dai Rapporti del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dalle sentenze anche molto recenti della Corte europea dei diritti umani.

È nel tentativo di colmare almeno in parte questo iato che nasce il pacchetto di proposte che andiamo a presentare. La Conferenza di Edimburgo, con le valutazioni in quella sede sistematizzate, non lascia più spazio a tentennamenti. È urgente che i principi espressi nella Raccomandazione (99) 22 trovino nel nostro sistema penale e penitenziario delle strade, normative e non, di più cogente applicazione. Strade che percorrano spazi strettamente interni al sistema penitenziario, ma anche esterni a esso, nella consapevolezza

za, crescente negli ultimi anni e con forza riaffermata a Edimburgo, che le carceri non vivono sottovuoto, e non possono essere considerate isolatamente da altre parti del sistema penale e anche dal più ampio ambiente sociale e politico nel quale sono immerse.

Con questo spirito, consci dell'emergenza attuale legata al sovraffollamento penitenziario ma anche della necessità di affrontarla con uno sguardo a tutto tondo sui diritti umani e sull'utilizzo degli strumenti penali da parte di una società democratica, abbiamo elaborato una serie di risposte a esigenze poste dalla Raccomandazione (99) 22. Risposte che intendono costituire una radicale alternativa, programmatica e culturale, rispetto alla soluzione prospettata dal Governo italiano, che vuole ridurre l'intervento alla sola costruzione di nuove carceri. La nostra critica a questo progetto non nasce tanto dalla sua conclamata irrealizzabilità pratica quanto dal danno persistente che esso apporrebbe al nostro sistema, essendo ormai chiaro da molte esperienze europee come la crescita della capienza penitenziaria, non accompagnata da altro, tenda a risolversi in una parallela crescita della popolazione detenuta. Oltre dunque a non risolvere il problema del sovraffollamento, come lo stesso Consiglio d'Europa ribadisce anche nella Raccomandazione (99) 22, ciò contribuisce a quell'espansione dell'area penale la cui direzione di marcia noi riteniamo di massima importanza invertire.

Abbiamo scelto di suddividere questo pacchetto di proposte in tre categorie, indicate come "a breve termine", "a medio termine" e "a lungo termine". Tre sono a loro volta i parametri che fanno ricadere l'una o l'altra proposta in una di queste tre categorie piuttosto che in un'altra: innanzitutto, la prevedibile lunghezza del periodo necessario a realizzare la proposta, tenuto conto tanto della difficoltà tecnica quanto delle difficoltà politiche e di opinione pubblica; in secondo luogo, la lunghezza del periodo necessario affinché gli effetti della proposta, una volta realizzata, si rendano visibili; infine, la sostenibilità nel tempo della proposta realizzata, vale a dire il suo prospettare un cambiamento più o meno di sistema in grado di portare a benefici più o meno durevoli. Tendenzialmente i tre criteri tendono a classificare le proposte in maniera omogenea. Una misura volta a prospettare un cambiamento di sistema non vedrà immediatamente i propri effetti e sarà verosimilmente più difficile da elaborare e da far accettare dalla politica e dalla società. Viceversa, una misura minimale produrrà effetti immediati e sarà facilmente realizzabile. Non è tuttavia necessario che ciò accada, potendosi prospettare classificazioni trasversali rispetto ai criteri formulati. In questi casi, abbiamo classificato le proposte secondo il parametro che ci pareva più rilevante. Va sottolineato in questo contesto come le proposte a

medio termine, vista la concreta situazione politica italiana attuale, possano ben essere guardate come proposte a breve termine sotto il parametro della loro praticabilità parlamentare. Riportiamo inoltre talvolta a titolo esemplificativo la citazione tra parentesi quadre dell'articolo della Raccomandazione (99) 22 cui la proposta intende riferirsi.

È evidente che le proposte che riteniamo più risolutive e da perseguire con determinazione sono quelle appartenenti alla terza categoria. Tuttavia, in una situazione di emergenza quale quella attuale, dove il tasso di sovrappollamento dei nostri istituti di pena ha raggiunto livelli "oltre il tollerabile", come recita il titolo dell'ultimo *Rapporto sulle carceri* del nostro Osservatorio, riteniamo sia di buon senso adoperarsi anche nelle altre direzioni qui indicate, tamponando l'emergenza con misure che siano sostenibili ad ampio spettro piuttosto che con il piano di edilizia penitenziaria ventilato dal Governo.

### **Proposte a breve termine**

1. [II.9 R (99) 22] Provvedimenti non normativi volti a incrementare l'utilizzo delle misure alternative esistenti:

a) convenzioni tra i Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria e i Comuni affinché si regolamenti il lavoro all'interno delle carceri, in qualità di operatori dell'osservazione e del trattamento, di una quota degli assistenti sociali e degli educatori operanti nel territorio e dipendenti dai secondi. In questo modo, con un tale aumento di organico, gli assistenti sociali sarebbero messi in grado di effettuare in misura maggiore quelle indagini socio-famigliari che servono alla chiusura della relazione di sintesi effettuata dal GOT (Gruppo osservazione e trattamento), la cui mancanza o la cui superficialità sono spesso addotte dalla magistratura di sorveglianza quali motivazioni per la mancata concessione delle misure alternative. Più in generale, va costruita una sinergia fra Amministrazione penitenziaria ed enti territoriali, in sintonia con quanto previsto dalle «Linee guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria»;

b) applicazione della legge Fini-Giovanardi nella parte che prevede l'affidamento terapeutico in prova per i detenuti tossicodipendenti con residuo pena inferiore a sei anni. Considerato che il costo quotidiano di un detenuto è pari circa a 130 euro, che quello di un detenuto in comunità è pari circa a 50 euro e che quello di un affidato al SerT è stimabile

in circa 15 euro o meno – per coprire il quale si potrebbe fare ricorso alla Cassa delle ammende –, sarebbe previsto un evidente risparmio. È altresì evidente come anche il costo sociale diminuirebbe, dato il calo del tasso di recidiva che si riscontra tra coloro che hanno scontato parte della pena in misura alternativa. In un anno, circa 10.000 detenuti tossicodipendenti potrebbero lasciare il carcere;

*c)* rilancio del lavoro all'esterno per i detenuti. Sarebbe auspicabile, tra le altre cose, prevedere la creazione di un ufficio interno al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria interamente dedicato alla ricerca di occasioni di lavoro per i detenuti. L'ufficio le segnalerebbe in prima persona alle singole direzioni, con l'effetto collaterale di rassicurare i direttori nel loro concedere il lavoro esterno previsto dall'art. 21 dell'ordinamento penitenziario. Sebbene non una misura alternativa alla detenzione, esso costituisce senz'altro un alleggerimento delle presenze carcerarie, oltre a essere di più rapida concessione e assegnabile anche agli imputati;

*d)* effettivo utilizzo del consiglio di disciplina anche in funzione premiale, come previsto dall'ordinamento penitenziario (art. 57 legge 26 luglio 1975 n. 354), ossia per suggerire alla magistratura di sorveglianza l'adozione di misure alternative per un detenuto;

*e)* chiara indicazione da parte del Csm alla magistratura affinché utilizzi pienamente gli strumenti dati dalle misure alternative per i detenuti condannati e dal lavoro all'esterno anche per gli imputati.

2. Costruzione in tempi brevi di strutture leggere e aperte da destinare all'espiazione di piccole pene detentive in un regime sostanzialmente autogestito. Tali nuove abitazioni, che debbono rispettare i parametri strutturali fissati dal «Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà» (dPR 230/00), non debbono andare ad ampliare il patrimonio immobiliare dell'Amministrazione penitenziaria ma piuttosto a sostituire i posti letto oggi presenti in strutture da dismettere. Una tale misura, a breve termine per quanto riguarda i tempi di realizzazione e la capacità di produrre i suoi benefici effetti, va invece considerata a lungo termine e di sistema se si riflette sul cambiamento culturale cui può contribuire nella percezione diffusa di come debba essere una struttura carceraria.

3. Velocizzazione dell'ordine di esecuzione di una sentenza una volta emessa a carico di una persona già in custodia cautelare. Oggi trascorrono spesso molti mesi tra quando la sentenza diventa definitiva e il momento

in cui si riceve l'ordine di esecuzione, mesi durante i quali il detenuto resta escluso dai benefici penitenziari previsti dalla legge. Moltiplicato per grandi numeri, questo meccanismo produce un serio aggravio di carcerazione.

4. Realizzazione di periodiche campagne di informazione da parte dell'Amministrazione penitenziaria sull'istituto del patrocinio a spese dello Stato, spesso sconosciuto soprattutto ai detenuti stranieri.

### **Proposte a medio termine**

1. Modifiche al DPR 309/90, che rappresenta oggi, specialmente dopo l'approvazione della legge 49/06 cosiddetta Fini-Giovanardi, la normativa con di gran lunga il maggior impatto sul sistema penale e penitenziario, tanto per le condotte che punisce, quanto per il fenomeno che disciplina, ovvero quello delle droghe. Cifre alla mano, dei circa 92.800 detenuti entrati in carcere nel 2008, 30.528 erano tossicodipendenti (mai così tanti, il 33%, percentuale superiore del 6% rispetto all'anno precedente), e 28.795 (mai così tanti, il 31%) entravano per la violazione del testo unico sugli stupefacenti. I due gruppi sono ovviamente in parte sovrapposti (ci sono anche gli spacciatori tossicodipendenti, e non sono pochi) ma è chiaro come l'impatto del DPR 309/90 sul sistema penitenziario, e sul suo sovraffollamento, sia di assoluta rilevanza. In attesa di un intervento di riforma complessiva della materia, che sposti tra l'altro l'asse dalla penalizzazione alla prevenzione (si pensi che oggi ci sono più tossicodipendenti in carcere che nelle comunità terapeutiche) indichiamo qui alcuni interventi di modifica al testo unico mirati al contenimento del sovraffollamento:

a) maggiore rilevanza alla "lieve entità" nell'ipotesi di produzione, traffico e detenzione di sostanze stupefacenti, circostanza attenuante oggi disciplinata dal comma 5 dell'art. 73 DPR 309/90. I margini di applicabilità di questa fattispecie attenuata del reato di spaccio sono tuttavia stati notevolmente ristretti dalla disciplina sulla recidiva introdotta dalla legge cosiddetta ex Cirielli nel 2005 (disciplina che nel punto 3 delle proposte a medio termine affrontiamo nello specifico). Il legislatore del 2005, modificando l'articolo 69 del codice penale, ha introdotto per i recidivi *ex art. 99 comma 4* il divieto della prevalenza delle circostanze attenuanti sulle aggravanti. Questa norma, nonostante i principi affermati dalla Corte costituzionale (sent. 192/07) e ripresi dalla giurisprudenza per cui l'applicazione o meno della recidiva non opera in modo automatico ma è rimessa alla discrezionalità del giudice, ha certamente influito sull'au-

mento della popolazione penitenziaria impedendo, ove sia stata contestata la recidiva *ex art. 69 comma 4 cp*, di applicare la sanzione prevista dal comma 5 dell'*art. 73 DPR 309/90*, e imponendo l'applicazione della più severa sanzione prevista dal comma 1. Si propone pertanto l'abrogazione del comma 5 dell'*art. 73 DPR 309/90* e la previsione del fatto di "lieve entità" quale fattispecie autonoma, da inserire in un apposito articolo, o altrimenti si auspica l'abrogazione del comma 4 dell'*art. 69 del codice penale*;

*b)* riduzione sostanziale dei minimi e dei massimi edittali previsti dall'*art. 73 DPR 309/90*. È infatti evidente che il maggior effetto deflattivo può essere ottenuto da un intervento di modifica che riduca le pene previste dal primo comma dell'*art. 73*. Tra l'altro la pena attualmente prevista risulta eccessivamente severa se messa in relazione con diversi profili della nuova legislazione sulle dipendenze. La fine di ogni distinzione tra droghe pesanti e droghe leggere e i limiti tabellari molto bassi indicati con decreto del Ministro della salute come indizio dell'uso personale, fanno apparire una pena da sei a vent'anni in alcuni casi del tutto sproporzionata rispetto alla condotta di chi spaccia, ovvero di chi risponde a una domanda alimentata da comportamenti che suscitano ormai una modesta riprovazione sociale. Alcuni tipi di consumo sembrano infatti entrati nello stile di vita di molti gruppi sociali, dall'uso ricreativo dei giovani all'uso di cocaina in ambienti anche tutt'altro che marginali;

*c)* abrogazione del comma 5 *art. 94 DPR 309/90*. Per quanto riguarda infatti l'accesso alle misure alternative per i tossicodipendenti, va preso atto della crescente difficoltà di funzionamento del meccanismo predisposto dal legislatore, che spiega il numero esiguo di misure alternative in corso. Basti pensare che se al 1 gennaio 2006, prima del provvedimento di indulto, i tossicodipendenti in affidamento terapeutico erano 3852, numero comunque esiguo rispetto a quello dei tossicodipendenti in carcere, gli affidamenti terapeutici in corso al 1 gennaio 2009 erano solo 1219. Un primo intervento che sembra ragionevole è quello della rimozione del limite a due concessioni dell'affidamento *ex art. 94*, limite che non esiste per l'affidamento ordinario e che sembra irragionevole per l'affidamento terapeutico soprattutto alla luce delle difficoltà e dell'elevato rischio di condotte recidivanti da parte dei tossicodipendenti;

*d)* abrogazione del comma 5 *bis art. 89* e del comma 6 *ter art. 94 DPR 309/90*. La legge Fini-Giovanardi ha previsto l'obbligo per gli operatori del SerT di segnalare al magistrato ogni singola violazione del program-

ma della misura, indipendentemente dal complessivo andamento della misura stessa e da ogni valutazione di opportunità rispetto al profilo terapeutico e sanitario, che dovrebbe avere invece rilevanza fondamentale per la misura in esame. Questa disposizione rischia di far crescere considerevolmente il numero delle revoche delle misure alternative alla detenzione e alla custodia cautelare in carcere.

2. Modifiche al “Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”, ovvero al d.lgs 286/98. Se nel 1998 sono entrati nelle carceri italiane 58.403 detenuti italiani e 28.731 detenuti stranieri, nel 2008 si registrava l’ingresso di 49.801 detenuti italiani e di 43.099 detenuti stranieri. Un cambiamento radicale dunque, dovuto anche alla maggiore selettività penale e penitenziaria a carico degli stranieri. Quel che si auspica è un ripensamento strutturale delle politiche italiane in tema di migrazioni. In attesa di questo ripensamento, si propongono tuttavia alcuni limitati interventi legislativi in grado di contenere la crescita esponenziale della popolazione detenuta straniera registrata in questi anni, crescita che indubbiamente in parte spiega la complessiva crescita della popolazione detenuta in Italia:

*a)* abrogazione del reato contravvenzionale di immigrazione clandestina, inserito nel t.u. sulla immigrazione all’art. 10 *bis*, e che punisce l’ingresso e la permanenza sul territorio nazionale in violazione delle norme del t.u. Pur non avendo infatti un effetto diretto sul sovraffollamento carcerario, l’introduzione di questo reato rafforza certamente quel diritto penale del reo che è invece indubbiamente causa della sovra-rappresentazione degli stranieri in carcere, e comporta una radicale marginalizzazione delle persone prive del titolo di soggiorno, rendendo il rapporto dello straniero con le istituzioni estremamente problematico. Una modifica del testo della norma ha previsto l’esonero dell’obbligo dalla esibizione dei documenti di soggiorno per l’accesso a prestazioni sanitarie e scolastiche, ma in ogni altro caso il problema resta, ed è la stessa introduzione della modifica a evidenziare la delicatezza di detto problema;

*b)* abrogazione del reato di mancata ottemperanza all’ordine di espulsione, previsto dall’art. 14 commi 5 *ter* e 5 *quater* del t.u., per cui lo straniero che senza giustificato motivo permane illegalmente nel territorio dello Stato, in violazione dell’ordine impartito dal questore, è punito con la reclusione da uno a quattro anni (o da uno a cinque anni se destinatario di un nuovo ordine di espulsione, o da sei mesi a un anno se l’espulsione è stata disposta perché il permesso di soggiorno è scaduto da più di

sessanta giorni e non ne è stato richiesto il rinnovo ovvero se la richiesta del titolo di soggiorno è stata rifiutata, ovvero se lo straniero si è trattenuto nel territorio dello Stato in violazione dell'art. 1, comma 3, della legge 28 maggio 2007, n. 68). L'impatto della norma sul sistema penitenziario è significativo in termini di presenze in carcere per esecuzione di pena, ma è ancora maggiore in termini di ingressi, prevedendo l'art. 14 comma 5 *quinquies* l'obbligatorietà dell'arresto dell'autore del fatto, solitamente previsto per reati di maggiore gravità. Si consideri che l'unico dato disponibile, relativo all'anno 2005, quantifica in 9619 gli ingressi in carcere per la sola violazione di questa norma;

*b1)* in subordine, si auspica almeno l'abrogazione della obbligatorietà dell'arresto di cui all'art. 14 comma 5 *quinquies* del t.u.;

*c)* subordinazione alla richiesta dell'interessato della possibilità di espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione, disciplinata rispettivamente dall'art. 16 comma 1 e dall'art. 16 comma 5 del t.u., e innalzamento a tre anni del limite di pena previsto per la sua applicazione;

*d)* riduzione da dieci a cinque anni del termine di cui all'art. 16 comma 4 prima del quale allo straniero è revocata la sanzione sostitutiva dell'espulsione in caso di rientro illegale nel territorio dello Stato.

3. [IV.21 R (99) 22] Modifiche alla legge 251/05 cosiddetta "ex Cirielli" nella parte riguardante la recidiva. La legge "ex Cirielli", diventata famosa come "legge salva-Previti", non ha soltanto ridotto i termini di prescrizione dei reati, ma ha dato nuova forma e contenuto alla figura del "recidivo" e inventato la disciplina del "recidivo reiterato". Il recidivo è divenuto il principale bersaglio del legislatore del 2005: per lui sono stati introdotti inasprimenti di pena, divieto di applicazione di circostanze attenuanti in alcuni casi, aumento dei termini per la richiesta di permessi premio, irrigidimento per la concessione delle misure alternative, divieto di sospensione pena. La normativa in oggetto ha aggravato la condizione di sovraffollamento in cui versano i nostri penitenziari. Proponiamo le seguenti modifiche normative:

*a)* abrogazione comma 4 art. 69 cp relativo al concorso di circostanze aggravanti e attenuanti, comma che pone il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle aggravanti per i recidivi;

*b)* in relazione all'art. 99 cp relativo alla recidiva, si propone di tornare alla disciplina precedente la legge 251/05;

*c)* abrogazione comma 4 art. 81 cp relativo al concorso formale e al reato continuato;

*d)* in relazione all'art. 47 *ter* legge 354/75 relativo alla detenzione domiciliare (è stata ristretta la disciplina per l'accesso alla detenzione domiciliare per colui che ha compiuto settanta anni), si propone di eliminare il capoverso del comma 1 a partire da «né sia stato mai condannato con l'aggravante di cui all'articolo 99 del codice penale» e il comma 1.1;

*e)* abrogazione dell'art. 30 *quater* della legge 354/75 relativo alla concessione dei permessi premio ai recidivi, che allunga i termini per la richiesta dei permessi premio;

*f)* abrogazione dell'art. 50 *bis* della legge 354/75 relativo alla concessione della semilibertà ai recidivi, che restringe la disciplina per l'accesso alla semilibertà per il recidivo, che può esservi ammesso non più dopo l'espiazione di metà della pena ma dopo l'espiazione dei due terzi di essa;

*g)* in relazione all'art. 58 *quater* della legge 354/75 relativo al divieto di concessione di benefici, si propone di tornare alla precedente disciplina del comma 1 che limitava l'accesso ai benefici per i condannati per uno dei delitti previsti nel comma 1 dell'art. 4 *bis* riconosciuto colpevole di una condotta punibile a norma dell'art. 385 del codice penale, nonché l'abrogazione del comma 7 *bis*;

*h)* in relazione all'art. 656 cpp relativo all'esecuzione delle pene detentive, e in particolare all'applicazione della sospensione dell'esecuzione della pena per consentire la richiesta di applicazione di misure alternative (cosiddetta legge Simeone-Saraceni), si propone l'abrogazione del comma 9, lett. *c*, che vieta detta sospensione per i recidivi.

4. Abrogazione della aggravante di clandestinità, introdotta dalla legge 125/08 (conversione del dl 92/08) all'art. 61 comma 11 *bis* cp, per cui un illecito è aggravato se il fatto viene commesso da un soggetto che si trovi illegalmente sul territorio nazionale. La norma, odiosa quanto quella sul reato contravvenzionale di immigrazione clandestina e parimenti problematica dal punto della sua costituzionalità, influisce pesantemente sul sistema penitenziario sotto due profili: da un lato, ovviamente, a causa dell'aumento di un terzo della pena previsto dalla aggravante stessa ma, dall'altro, anche a causa della espressa esclusione, in questi casi, della applicabilità della sospensione dell'ordine di esecuzione prevista dalla legge 165/98, cosiddetta Simeone-Saraceni, a seguito della modifica dell'art. 656, comma 9, lettera *a*, cpp apportata dalla stessa legge 125/08;

*4a.* in subordine, si auspica almeno l'abrogazione della modifica dell'art. 656, comma 9, lettera *a*, cpp sopra citata (cfr. prossimo punto 5 delle proposte a medio termine, che comprende in sé questa richiesta).

5. Abrogazione delle modifiche apportate dalla legge 125/08 (conversione del dl 92/08) all'art. 656, comma 9, lettera *a*, cpp, che hanno introdotto l'impossibilità di beneficiare della sospensione dell'ordine di esecuzione prevista dalla legge 165/98, cosiddetta Simeone-Saraceni, per i condannati per i delitti di cui agli art. 423 *bis*, 624, quando ricorrono due o più circostanze tra quelle indicate dall'art. 625, 624 *bis* del codice penale, e per i delitti in cui ricorre l'aggravante di cui all'articolo 61, comma 1, numero 11 *bis*, del medesimo codice.

6. Introduzione dell'istituto della messa alla prova per adulti imputati per reati per i quali è prevista la pena dell'arresto o della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni, così come mutuata dal dPR 448/88 recante disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni nonché dai sistemi di *common law*. La messa alla prova, che ha dato ottimi risultati nel processo minorile, può essere applicata con qualche modifica anche al processo penale per adulti, sollevando così il lavoro della magistratura dalle vicende meno meritevoli di attenzione e rispondendo alle finalità di reintegrazione sociale. Nel 2004, sotto un precedente governo di centro-destra, un testo simile a quello da noi auspicato, sebbene non uguale in tutte le sue parti essenziali, vide il parere favorevole della Commissione giustizia della Camera dei deputati e approdò all'esame dell'Aula.

7. Abrogazione dell'art. 341 cp che, introdotto con la legge 94/09, contempla nuovamente il reato di oltraggio a pubblico ufficiale già in passato depenalizzato, per il quale vengono frequentemente condannate persone straniere che hanno opposto qualche resistenza alla richiesta di esibizione dei documenti e che ai detenuti viene contestato spesso nei rapporti stilati dagli agenti di polizia penitenziaria con conseguenze negative sulla possibilità di accedere a misure alternative o di ottenere la liberazione anticipata.

### **Proposte a lungo termine**

1. [I.1, I.3, I.4 R (99) 22] Riforma complessiva del codice penale, la quale dia priorità, al contrario di quanto accaduto nei tentativi succedutisi fino a oggi, a rivisitarne la parte speciale. Un cambiamento di sistema dell'approccio normativo ai temi delle tossicodipendenze e della recidiva, che nelle proposte a medio termine vedeva solo un tentativo di miglioramento emendativo, va considerato a lungo termine e inserito in questa riforma del codice. Essa dovrà tenere conto:

*a)* dell'abbassamento dell'ammontare massimo della pena detentiva, della differenziazione delle sanzioni e delle misure introducendo una gradazione considerevole di sanzioni e misure di comunità alternative a quelle detentive (nella parte generale);

*b)* della rimozione dalla sfera del penale di tutti i comportamenti non lesivi di beni costituzionalmente tutelati, della sostituzione delle sanzioni e misure detentive con sanzioni e misure di comunità in tutti i casi in cui la gravità del reato non le renda evidentemente inadeguate, di un ridimensionamento complessivo dei massimi e dei minimi edittali relativi alla pena della reclusione (nella parte speciale).

2. Modifica costituzionale volta all'introduzione di una riserva di codice tesa a non vanificare in un tempo più o meno breve il lavoro prospettato al punto precedente.

3. Modifica del codice di procedura penale volta all'introduzione di liste di attesa penitenziarie, la presenza nelle quali deve costituire per il condannato una modalità formalmente effettiva di espiazione della pena. Si tratta di una misura che va senz'altro considerata come a lungo termine, nel suo netto capovolgere le priorità tra rispetto della dignità della persona ed esigenze di sicurezza. In prima approssimazione, la nostra proposta è inserire nel codice di procedura penale la seguente norma: «Nessuno può essere incarcerato se non gli sono garantiti gli spazi fisici fissati negli standard del Comitato europeo per la prevenzione della tortura. Spetta al Ministero della giustizia, alla luce dei predetti standard, indicare il numero massimo di posti letto per istituto, superato il quale l'ordine di esecuzione della pena si tramuta in obbligo di permanenza in casa o altro luogo indicato dalla persona. Il Ministero della giustizia costituirà la lista di attesa per i condannati in via definitiva. La lista segue un ordine cronologico. Nel caso di alcuni reati particolarmente gravi, non verrà rispettato l'ordine cronologico e si potrà procedere direttamente alla esecuzione del provvedimento di condanna. Durante la sospensione del provvedimento di carcerazione la pena scorre regolarmente come se fosse espia. Il detenuto che non rispetta le prescrizioni relative all'obbligo di domicilio vedrà invece interrompere lo scorrimento della pena».

4. [II.7 R (99) 22] Forte investimento in un miglioramento della qualità di preparazione del personale penitenziario adibito alla custodia a qualsiasi livello gerarchico, attraverso processi di formazione che non si fermano alla fase iniziale di impiego ma accompagnino l'operatore lungo l'intera sua

attività lavorativa, e che abbiano tra i propri obiettivi quello di istruire in merito ai diritti umani e ai meccanismi di prevenzione delle loro violazioni, nonché ai percorsi di reinserimento sociale delle persone detenute. Una cultura delle forze di polizia penitenziaria improntata in questo senso, oltre ad apportare un beneficio all'intero sistema e a dargli un indirizzo più attento al trattamento in generale, eviterebbe inutili conflittualità spesso all'origine di rapporti disciplinari ostativi di benefici penitenziari e modalità alternative di espiazione della pena.

## TRE ANNI DI APPLICAZIONE DELLA LEGGE FINI-GIOVANARDI: LA PAROLA AI DATI

*Alessio Scandurra* (novembre 2009)

*Passati quasi quattro anni e tre governi dalla ultima modifica legislativa in tema di droghe (la cd. "legge Fini-Giovanardi" approvata sotto forma di emendamenti a un decreto legge in scadenza nel gennaio 2006), nel novembre 2009 torna a essere convocata la Conferenza nazionale sulle tossicodipendenze prevista dal testo unico sulle sostanze stupefacenti. Di fronte alla incertezza politica e alla mancanza di dati certi di fonte governativa, Antigone, con Forum droghe e la Società della Ragione, elabora il primo Libro bianco sulla Fini-Giovanardi che viene presentato alla stampa e agli operatori a Trieste in occasione dei lavori della Conferenza. Di seguito l'analisi dei dati proposta nel dossier da Alessio Scandurra, componente del direttivo di Antigone.*

**Keywords:** carcere, droghe, misure alternative alla detenzione, trattamento in carcere persone tossicodipendenti.

Il primo dato che presentiamo, ricavato dalla «Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze per l'anno 2007» riguarda l'attività antidroga svolta sul territorio nazionale. Come verrà ampiamente confermato dai dati riportati in seguito, quasi tutti i valori della Tavola 1 (pagina seguente) sono in crescita, e in particolare dal 2006 al 2007, aumentano notevolmente le segnalazioni all'autorità giudiziaria (+7,5), soprattutto degli stranieri (+12,1%).

Unico dato in evidente controtendenza, anche in questo caso in particolare dal 2006 al 2007, è il dato relativo ai sequestri, che calano addirittura del 10,5%. Se si può assumere che le segnalazioni all'autorità giudiziaria siano un indice dell'attività criminosa, altrettanto ragionevolmente si deve ritenere che anche i sequestri siano indice di quella stessa attività. In questo

senso i dati forniti sembrano dare due indicazioni contrastanti, poiché i sequestri calano, mentre crescono le segnalazioni e, come vedremo meglio in seguito, anche imputazioni, condanne e carcerazione.

<i>Tavola 1: Attività antidroga sul territorio nazionale. Anni 2004-2007*</i>					
		2004	2005	2006	2007
<b>SEQUESTRI DI SOSTANZE</b>	kg.	21532,185	22216,309	23255,898	21050,003
STUPEFACENTI O PSICOTROPE di cui:					
EROINA	kg.	1985,992	1166,19	814,368	1562,272
COCAINA	kg.	1694,208	2337,697	2474,905	2098,643
CANNABIS	kg.	17578,848	18672,116	19558,304	16896,845
hashish	kg.	14383,964	16261,984	15641,366	12726,604
marijuana	kg.	3194,884	2410,132	3916,938	4170,241
piante	nr.	311124	140956	95368	1524248
AMFETAMINICI					
in dosi	nr.	376808	298089	131916	239180
in polvere	kg.	3,577	12,574	23,451	13,074
L.S.D.	nr.	777	6759	895	5295
<b>OPERAZIONI ANTIDROGA</b>	nr.	17335	18092	18641	20139
<b>PERSONE SEGNALATE ALL' AUTORITA' GIUDIZIARIA:</b>					
nr.		30578	30593	31655	34025
in stato di:					
arresto	nr.	23517	23454	24851	26735
libertà	nr.	6712	6709	6380	6847
irreperibilità	nr.	349	430	424	443
dati parziali:					
stranieri	nr.	8234	8344	8746	9806
minori	nr.	1128	1195	1027	1019
Fonte: Ministero dell'interno (Direzione centrale per i servizi antidroga)					
(*) Dati aggiornati al 31 gennaio 2008					

In questa sede si possono ipotizzare alcune interpretazioni. La prima, e la più preoccupante, è che la criminalizzazione cresca *nonostante* un calo della attività criminosa. Un'altra possibile interpretazione è che le politiche penali e le prassi di polizia si siano recentemente concentrate sulla criminalizzazione dei soggetti, più che sulla intercettazione e il sequestro delle sostanze: sul nu-

mero degli arresti e delle condanne, più che sulla loro efficacia. Infine si può ipotizzare che recentemente i processi di criminalizzazione si siano orientati preferenzialmente verso soggetti dal profilo criminale più basso, come sempre accade quando si adottano politiche connesse alle retoriche della *tolleranza zero*. In questo caso i sequestri, che sempre seguono gli interventi delle forze dell'ordine, riguardano un quantitativo inferiore di sostanze, poiché gli interventi delle forze dell'ordine sono orientati sempre più spesso verso i piccoli spacciatori.

Non disponiamo di dati per scegliere tra queste interpretazioni, ma può essere utile riferire che, se al 31 dicembre 2005, prima dell'indulto, le persone detenute sottoposte a una condanna definitiva inferiore ai tre anni erano il 30,7% dei definitivi (9,1% inferiore a un anno), al 31 dicembre 2007 questa percentuale, nonostante alla metà del 2006 l'indulto abbia sostanzialmente azzerato le condanne brevi, era già balzata al 31,9%, e al 31 dicembre 2008 aveva addirittura raggiunto l'impressionante quota del 37,2% (11% inferiore a un anno). Si tratta di una crescita del 6,5% in pochi anni, e passata attraverso un calo radicale delle condanne brevi, dovuto all'indulto, dunque rapidissima e rispetto alla quale diviene impossibile fare previsioni<sup>1</sup>. È dunque evidente come stia crescendo il controllo penale verso la piccola criminalità di strada e non sorprende che una simile strategia, nel campo della lotta alle droghe, porti a un maggior numero di arresti e condanne, ma a un quantitativo inferiore di sostanze sequestrate.

Premesso dunque che crescono le segnalazioni all'autorità giudiziaria, è ora da vedere quale sia l'esito di queste segnalazioni, cominciando da quelle aventi rilevanza solo amministrativa, ovvero dalle segnalazioni *ex art. 75* DPR n. 309/1990. Le modifiche introdotte alla fine del 2005 al DPR n. 309/1990, la cd. legge Fini-Giovanardi, oltre all'abolizione di ogni distinzione tra droghe leggere, quali la cannabis, e droghe pesanti, quali eroina o cocaina, hanno tra l'altro previsto un aggravamento delle sanzioni amministrative *ex art. 75*, sia con riferimento alla quantità delle sanzioni, sia con riferimento alla loro durata. Non stupisce dunque che nei confronti dei nuovi soggetti segnalati *ex art. 75* cresca il numero delle sanzioni amministrative (dal 2004 al 2007 addirittura +62,6%), mentre diminuiscono le archiviazioni, gli inviti formali a seguire un programma e le richieste di programma. La scelta per l'opzione sanzionatoria appare evidente e massiccia.

---

<sup>1</sup> I dati riportati nel testo sono forniti da: DAP - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione statistica.

Tavola 2: Nuovi soggetti segnalati ex art. 75 dPR n. 309/90\*

Provvedimenti relativi ai nuovi soggetti del 2004						
Invito formale (comma 2)	Richiesta programma terapeutico (comma 9)	Convocazioni (comma 12)		Sanzioni amministrative (comma 1)		Archiviazione atti (comma 11)
		Con colloquio	Senza colloquio	Con colloquio	Senza colloquio	
5754	1371	39	2	363	203	194
Provvedimenti relativi ai nuovi soggetti del 2005						
Invito formale (comma 2)	Richiesta programma terapeutico (comma 9)	Convocazioni (comma 12)		Sanzioni amministrative (comma 1)		Archiviazione atti (comma 11)
		Con colloquio	Senza colloquio	Con colloquio	Senza colloquio	
4917	1241	42	1	363	168	140
Provvedimenti relativi ai nuovi soggetti del 2006						
Invito formale (comma 2)	Richiesta programma terapeutico (comma 9)	Convocazioni (comma 12)		Sanzioni amministrative (comma 1)		Archiviazione atti (comma 11)
		Con colloquio	Senza colloquio	Con colloquio	Senza colloquio	
3926	421	14	1	559	98	90
Provvedimenti relativi ai nuovi soggetti del 2007						
Invito formale (comma 2)	Richiesta programma terapeutico (comma 9)	Convocazioni (comma 12)		Sanzioni amministrative (comma 1)		Archiviazione atti (comma 11)
		Con colloquio	Senza colloquio	Con colloquio	Senza colloquio	
4115	46	0	0	775	129	54
Fonte: Ministero dell'interno (Direzione centrale per la documentazione e la statistica)						
(*) Nel caso di più segnalazioni considerare la sostanza relativa all'ultima segnalazione						

A ciò si aggiunga che, come detto sopra, la legge Fini-Giovanardi ha significativamente aumentato la durata delle sanzioni amministrative già previste dal dPR 309/1990. Per questo motivo, assieme all'aumento delle nuove sanzioni comminate ogni anno, come riportato sopra, è ragionevole presumere che sia cresciuta anche la quantità di persone complessivamente sottoposte a sanzione, essendo aumentata la durata delle sanzioni stesse.

Il successivo dato, tratto sempre dalle due relazioni sullo stato delle tossicodipendenze, quella del 2007 e quella del 2008, riguarda la presenza di detenuti in carcere.

<i>Tavola 3/a - Detenuti presenti in carcere alla data del 30/06/2006</i>											
Detenuti presenti			Detenuti tossicodipendenti			Detenuti in trattamento metadonico			Detenuti alcaldipendenti		
Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
58.341	2.923	61.264	15.546	599	16.145	1.899	144	2.043	1.435	61	1.496
<i>Tavola 3/b - Detenuti presenti in carcere alla data del 31/12/2006</i>											
Detenuti presenti			Detenuti tossicodipendenti			Detenuti in trattamento metadonico			Detenuti alcaldipendenti		
Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
37.335	1.670	39.005	8.107	256	8.363	1.208	70	1.278	752	22	774
<i>Tavola 3/c - Detenuti presenti in carcere alla data del 30/06/2007</i>											
Detenuti presenti			Detenuti tossicodipendenti			Detenuti in trattamento metadonico			Detenuti alcaldipendenti		
Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
42.035	1.922	43.957	9.960	315	10.275	1.634	125	1.759	857	40	897
<i>Tavola 3/d - Detenuti presenti in carcere alla data del 31/12/2007</i>											
Detenuti presenti			Detenuti tossicodipendenti			Detenuti in trattamento metadonico			Detenuti alcaldipendenti		
Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
46.518	2.175	48.693	12.995	429	13.424	2.017	150	2.167	1.167	31	1.198
<i>Tavola 3/e - Detenuti presenti in carcere alla data del 30/06/2008</i>											
Detenuti presenti			Detenuti tossicodipendenti			Detenuti in trattamento metadonico			Detenuti alcaldipendenti		
Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne	Totale
52.647	2.410	55.057	14.211	532	14.743	2.264	188	2.452	1.250	39	1.289
Elaborazione dati del Ministero della giustizia (Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria)											

Al 30 giugno 2006, quindi subito prima della approvazione dell'indulto (legge 31 luglio 2006), i tossicodipendenti in carcere erano il 26,4% della popolazione detenuta. Come si vede dalla tabella, alla data del 31 dicembre 2006, poco dopo l'indulto, la percentuale è scesa al 21,4%. Come era prevedibile dunque il provvedimento di indulto ha influito sui tossicodipendenti in misura maggiore rispetto agli altri detenuti. La cosa si spiega facilmente: i tossicodipendenti sono spesso condannati per reati di modesta entità, commessi al solo fine di procurarsi i mezzi per sostenere la propria dipendenza. Questo calo relativo dei tossicodipendenti ha però avuto breve durata. Gli attuali, elevatissimi tassi di carcerizzazione, hanno fatto sì che già al 31 dicembre 2007 la percentuale di tossicodipendenti in carcere fosse rapidamente risalita al 27,6%, per assestarsi al 26,8% al 30 giugno 2008. Dunque, nonostante la legge Fini-Giovanardi avesse tra i propri fini dichiarati quello di ridurre il nu-

mero dei tossicodipendenti in carcere, tra l'altro portando a sei anni di residuo pena il limite massimo per l'accesso alla misura alternativa dell'affidamento terapeutico, in effetti i tossicodipendenti in carcere stanno rapidamente aumentando mentre, come vedremo meglio in seguito, il bilancio di questa legge sul fronte dell'accesso alle misure alternative è tuttora fallimentare.

Quanto alla generale tendenza verso una crescente marginalizzazione e carcerizzazione delle fasce deboli della popolazione, una conferma viene anche dalla crescita della percentuale dei detenuti alcoldipendenti, che segue più o meno la medesima tendenza dei tossicodipendenti. Se infatti al 30 giugno 2006 gli alcoldipendenti erano il 2,4% della popolazione detenuta, questa percentuale con l'indulto (31 dicembre 2006) è scesa all'1,9%, per risalire al 2% al 30 giugno 2007 e quindi al 2,4% al 31 dicembre 2007 e al 30 giugno 2008.

Interessante anche osservare i dati relativi alla incidenza del solo reato previsto dall'art. 73 dPR n. 309/90 tra i detenuti presenti negli istituti italiani.

<i>Tavola 4 (detenuti per reati di cui all'art. 73 T.U. 309/90)</i>					
<i>31/12/2004 DETENUTI CON ASCRITTI REATI DI CUI ALL'ART. 73 DEL T.U. 309/90</i>					
<i>TOTALE DETENUTI</i>			<i>di cui STRANIERI</i>		
<i>RISTRETTI PER ART.73 T.U. 309/90</i>	<i>RISTRETTI PER ALTRI REATI</i>	<i>TOTALE</i>	<i>RISTRETTI PER ART.73 T.U. 309/90</i>	<i>RISTRETTI PER ALTRI REATI</i>	<i>TOTALE</i>
21.730	34.338	56.068	9.557	8.262	17.819
<i>31/12/2005 DETENUTI CON ASCRITTI REATI DI CUI ALL'ART. 73 DEL T.U. 309/90</i>					
<i>TOTALE DETENUTI</i>			<i>di cui STRANIERI</i>		
<i>RISTRETTI PER ART.73 T.U. 309/90</i>	<i>RISTRETTI PER ALTRI REATI</i>	<i>TOTALE</i>	<i>RISTRETTI PER ART.73 T.U. 309/90</i>	<i>RISTRETTI PER ALTRI REATI</i>	<i>TOTALE</i>
23.156	36.367	59.523	10.028	9.808	19.836
<i>31/12/2007 DETENUTI CON ASCRITTI REATI DI CUI ALL'ART. 73 DEL T.U. 309/90</i>					
<i>TOTALE DETENUTI</i>			<i>di cui STRANIERI</i>		
<i>RISTRETTI PER ART.73 T.U. 309/90</i>	<i>RISTRETTI PER ALTRI REATI</i>	<i>TOTALE</i>	<i>RISTRETTI PER ART.73 T.U. 309/90</i>	<i>RISTRETTI PER ALTRI REATI</i>	<i>TOTALE</i>
18.222	30.471	48.693	8.693	9.559	18.252
<i>30/08/2008 DETENUTI CON ASCRITTI REATI DI CUI ALL'ART. 73 DEL T.U. 309/90</i>					
<i>TOTALE DETENUTI</i>			<i>di cui STRANIERI</i>		
<i>RISTRETTI PER ART.73 T.U. 309/90</i>	<i>RISTRETTI PER ALTRI REATI</i>	<i>TOTALE</i>	<i>RISTRETTI PER ART.73 T.U. 309/90</i>	<i>RISTRETTI PER ALTRI REATI</i>	<i>TOTALE</i>
21.037	34.020	55.057	10.213	10.404	20.617

Fonte: DAP - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione statistica

In questo caso siamo alla presenza di un dato sostanzialmente stabile, ma impressionante. Alla fine del 2004 erano ristretti in Italia (anche) per l'art. 73 dPR n. 309/90 il 38,8% dei detenuti (e ben il 53,6% dei detenuti stranieri), percentuale che varia di poco alla fine del 2005 (38,9% e 50,6%), alla fine del 2007 (37,4% e 47,6%) e al 30 giugno 2008 (38,2% e 49,5%). Il provvedimento di indulto prima, e la rapidissima crescita della popolazione detenuta italiana poi, non cambiano da questo punto di vista un dato ormai divenuto strutturale della composizione della popolazione detenuta. La metà dei detenuti stranieri, e quasi il 40% del totale dei detenuti, è imputato o condannato per l'art. 73, per una sola fattispecie di reato, dunque, tra le decine di migliaia previste dal codice penale e dalle leggi complementari.

Un dato così macroscopico non può lasciare indifferenti sulle conseguenze, volute o meno, che precise scelte politiche hanno avuto e hanno sul mondo del carcere.

Dopo aver preso in esame le presenze in carcere di detenuti tossicodipendenti, guardiamo ora agli ingressi nelle carceri italiane, esaminando ancora i dati presentati nelle relazioni ministeriali sullo stato delle tossicodipendenze del 2007 e del 2008.

<i>Tavola 5/a - Nuovi entrati dalla libertà nel periodo 1/1/2006 - 30/06/2006</i>							
Entrati dalla libertà		Entrati dalla libertà		Stranieri entrati dalla libertà		Stranieri entrati dalla libertà	
Ristretti per i reati previsti dall'art.73 del dPR 309/90	Totale	Tossico-dipendenti	Totale	Ristretti per i reati previsti dall'art.73 del dPR 309/90	Totale	Tossico-dipendenti	Totale
12.763	47.117	12.987	47.117	4.989	21.682	3.745	21.682

Elaborazione dati del Ministero della giustizia (Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria)

<i>Tavola 5/b - Nuovi entrati dalla libertà nel periodo 1/7/2006 - 31/12/2006</i>							
Entrati dalla libertà		Entrati dalla libertà		Stranieri entrati dalla libertà		Stranieri entrati dalla libertà	
Ristretti per i reati previsti dall'art.73 del dPR 309/90	Totale	Tossico-dipendenti	Totale	Ristretti per i reati previsti dall'art.73 del dPR 309/90	Totale	Tossico-dipendenti	Totale
12.636	43.597	11.659	43.597	5.336	21.606	3.595	21.606

Elaborazione dati del Ministero della giustizia (Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria)

Tavola 5/c - Nuovi entrati dalla libertà nel periodo 01/01/2007 - 30/06/2007

Entrati dalla libertà		Entrati dalla libertà		Stranieri entrati dalla libertà		Stranieri entrati dalla libertà	
Ristretti per i reati previsti dall'art.73 del dPR 309/90	Totale	Tossico-dipendenti	Totale	Ristretti per i reati previsti dall'art.73 del dPR 309/90	Totale	Tossico-dipendenti	Totale
13.632	45.810	10.969	45.810	5.746	21.888	3.156	21.888

Elaborazione dati del Ministero della giustizia (Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria)

Tavola 5/d - Nuovi entrati dalla libertà nel periodo 01/07/2007 - 31/12/2007

Entrati dalla libertà		Entrati dalla libertà		Stranieri entrati dalla libertà		Stranieri entrati dalla libertà	
Ristretti per i reati previsti dall'art.73 del dPR 309/90	Totale	Tossico-dipendenti	Totale	Ristretti per i reati previsti dall'art.73 del dPR 309/90	Totale	Tossico-dipendenti	Totale
13.353	44.631	13.402	44.631	5.847	21.972	4.784	21.972

Elaborazione dati del Ministero della giustizia (Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria)

Tavola 5/e - Nuovi entrati dalla libertà nel periodo 01/01/2008 - 30/06/2008

Entrati dalla libertà		Entrati dalla libertà		Stranieri entrati dalla libertà		Stranieri entrati dalla libertà	
Ristretti per i reati previsti dall'art.73 del dPR 309/90	Totale	Tossico-dipendenti	Totale	Ristretti per i reati previsti dall'art.73 del dPR 309/90	Totale	Tossico-dipendenti	Totale
14.474	47.108	16.999	47.108	6.382	21.936	6.977	21.936

Elaborazione dati del Ministero della giustizia (Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria)

Il primo dato da commentare riguarda il numero assoluto di ingressi dalla libertà: nei cinque semestri considerati il numero più elevato di ingressi si registra proprio nel primo semestre del 2006, ovvero quello antecedente all'entrata in vigore dell'indulto. Questo dimostra, al di là di ogni dubbio, che gli elevatissimi tassi di carcerizzazione degli ultimi anni, che si palesano già dal 2005, e che alcuni hanno invece imputato alla crescita della criminalità dovuta all'indulto, con l'indulto non hanno nulla a che fare, risultando addirittura inferiori negli anni successivi alla approvazione del provvedimento, per risalire poi solo nella prima metà del 2008. Al contrario la crescita nel numero degli ingressi va spiegata con la proliferazione di norme, a cui abbiamo assistito in questi anni, chiaramente mirate a rafforzare il controllo penale delle fasce marginali della popolazione, e a indebolire il sistema

delle misure alternative (vedi, a titolo di esempio, le leggi cd. Bossi-Fini, ex Cirielli, Fini-Giovanardi). È proprio questa crescita della carcerazione che dà ragione a chi ha difeso, e ancora difende, la necessità del provvedimento di indulto, senza il quale oggi la popolazione detenuta avrebbe ampiamente superato la spaventosa e ingestibile soglia degli 80.000 detenuti. Ad oggi, con 60.036 detenuti (al 26 febbraio 2009, fonte DAP), l'Italia ha un indice di sovraffollamento del 139%, tra i più alti in Europa, e secondo solo alla Grecia (141,9% al 30 giugno 2007) e alla Spagna (140% al 1 settembre 2006) tra i Paesi europei, secondi l'analisi statistica svolta dall'International Centre for Prison Studies<sup>2</sup>. Siamo alla presenza dunque di livelli di sovraffollamento decisamente al di sopra della media del continente, ma che in assenza del provvedimento di indulto avrebbero addirittura sorpassato il 180%, facendo del nostro Paese un caso unico nel mondo industrializzato, paragonabile solo ad alcune situazioni della America latina o di alcuni Paesi in via di sviluppo.

Tornando ai dati riportati sopra, si noti come nel primo semestre del 2006 entravano nelle carceri italiane dalla libertà 47.117 detenuti. Di costoro il 27,1% era ristretto per il reato previsto dall'art. 73 del DPR n. 309/1990, e il 27,6% era tossicodipendente. Nel secondo semestre del 2006 entrano dalla libertà 43.597 detenuti. Di costoro il 29% è ristretto per l'art. 73, e il 26,7% è tossicodipendente. Nel primo semestre del 2007 entrano dalla libertà 45.810 detenuti. Il 29,8% è ristretto per l'art. 73, e il 23,9% è tossicodipendente. Nel secondo semestre del 2007 entrano dalla libertà 44.631 detenuti. Il 29,9% è ristretto per l'art. 73, ma la percentuale dell'ingresso di tossicodipendenti in carcere balza improvvisamente al 30%. Nel primo semestre del 2008 entrano infine dalla libertà 47.108 detenuti. Il 30,7% entra in violazione dell'art. 73 e, ulteriore balzo verso l'alto, il 36% è tossicodipendente.

Rispetto a prima dell'indulto cresce dunque notevolmente la percentuale di persone che entrano in carcere dalla libertà per violazione dell'art. 73 (+3,6%), ma soprattutto aumenta enormemente l'ingresso dei tossicodipendenti (+8,4%).

Come abbiamo visto la percentuale di tossicodipendenti in carcere, scesa significativamente a causa dell'indulto, è rapidamente tornata a livelli uguali o superiori alla metà del 2006. E questo è accaduto nonostante negli ultimi anni, con esclusione della seconda metà del 2007, la percentuale di tossicodipendenti tra quanti entravano in carcere sia rimasta costante o addirittura scesa. Questo induce due riflessioni. La prima è che i tassi di carcerizzazione dei

---

<sup>2</sup> I dati, in continuo aggiornamento, sono reperibili in <http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/>.

tossicodipendenti, anche quando calano leggermente, restano estremamente elevati, facendo comunque crescere il numero dei tossicodipendenti in carcere, numero che resta elevato anche perché, a fronte dei molti ingressi, funziona assai a rilento il meccanismo di presa in carico dei tossicodipendenti da parte del sistema delle misure alternative. Ma su questo torneremo in seguito.

La seconda considerazione è logica conseguenza di quella riportata sopra, che sottolineava come, pur essendo costanti o in leggero calo gli ingressi in carcere dei tossicodipendenti, cresca comunque la loro percentuale tra i detenuti presenti in carcere. Se così stanno le cose, allora la notevole crescita degli ingressi dei tossicodipendenti della seconda metà del 2007 (+ 6,1% rispetto al semestre precedente) e nella prima metà del 2008 (+ 6% rispetto al semestre precedente) lascia presagire un quadro decisamente più allarmante per il 2009. Attendiamo quindi di disporre di dati completi sull'anno appena concluso e su quello in corso, ma quanto riportato sopra lascia presagire poche positività.

Prendiamo ora in esame, sempre dalle relazioni ministeriali sullo stato delle tossicodipendenze del 2007 e del 2008, i dati relativi alle misure alternative, in particolare dell'*affidamento in prova ordinario* (art. 47 Op), dell'*affidamento in prova in casi particolari* (art. 94 dPR n. 309/90), della *detenzione domiciliare* (art. 47 *ter* Op) e dell'*affidamento in prova e detenzione domiciliare* (art. 47 *quater* Op).

Tavola 6/a - Attività dei centri di servizio sociale al 30/06/2006						
Affidamenti in prova in casi ordinari - Art. 47				Affidamenti in prova in casi particolari Art. 94 dPR 309/90		
Tossicodipendenti	Alcol dipendenti	Altre categorie	Totale	Tossicodipendenti	Alcol dipendenti	Totale
533	154	10959	11646	3864	189	4053
Detenzione domiciliare - Art. 47 <i>ter</i>				Affidamento in prova e detenzione domiciliare art. 47 <i>quater</i>		
Tossicodipendenti	Alcol dipendenti	Altre categorie	Totale			
522	101	5046	5669	28		

Tavola 6/b - Attività dei centri di servizio sociale al 31/12/2006						
Affidamenti in prova in casi ordinari - Art. 47				Affidamenti in prova in casi particolari Art. 94 dPR 309/90		
Tossicodipendenti	Alcol dipendenti	Altre categorie	Totale	Tossicodipendenti	Alcol dipendenti	Totale
118	29	2950	3097	1132	61	1193
Detenzione domiciliare - Art. 47 <i>ter</i>				Affidamento in prova e detenzione domiciliare art. 47 <i>quater</i>		
Tossicodipendenti	Alcol dipendenti	Altre categorie	Totale			
167	23	1732	1922	17		

<i>Tavola 6/c - Attività dei centri di servizio sociale al 30/06/2007</i>						
Affidamenti in prova in casi ordinari - Art. 47				Affidamenti in prova in casi particolari Art. 94 dPR 309/90		
Tossicodipendenti	Alcol dipendenti	Altre categorie	Totale	Tossicodipendenti	Alcol dipendenti	Totale
173	26	1.199	1.398	687	47	734
Detenzione domiciliare - Art. 47 ter				Affidamento in prova e detenzione domiciliare art. 47 quater		
Tossicodipendenti	Alcol dipendenti	Altre categorie	Totale			
179	46	1.098	1.323	12		

<i>Tavola 6/d - Attività dei centri di servizio sociale al 31/12/2007</i>						
Affidamenti in prova in casi ordinari - Art. 47				Affidamenti in prova in casi particolari Art. 94 dPR 309/90		
Tossicodipendenti	Alcol dipendenti	Altre categorie	Totale	Tossicodipendenti	Alcol dipendenti	Totale
108	27	1.515	1.650	812	59	871
Detenzione domiciliare - Art. 47 ter				Affidamento in prova e detenzione domiciliare art. 47 quater		
Tossicodipendenti	Alcol dipendenti	Altre categorie	Totale			
124	24	1.125	1.273	24		

<i>Tavola 6/e - Attività dei centri di servizio sociale al 30/06/2008</i>						
Affidamenti in prova in casi ordinari - Art. 47				Affidamenti in prova in casi particolari Art. 94 dPR 309/90		
Tossicodipendenti	Alcol dipendenti	Altre categorie	Totale	Tossicodipendenti	Alcol dipendenti	Totale
182	73	2.108	2.363	1.002	70	1.072
Detenzione domiciliare - Art. 47 ter				Affidamento in prova e detenzione domiciliare art. 47 quater		
Tossicodipendenti	Alcol dipendenti	Altre categorie	Totale			
220	32	1.459	1.711	24		

Elaborazione dati del Ministero della giustizia (Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria)

Come era prevedibile, dopo l'indulto, il numero delle misure alternative applicate in Italia è crollato e, a differenza del numero dei detenuti, stenta a ricrescere. Una "ripartenza" lenta del sistema delle misure alternative era in parte prevedibile, ma va ormai preso atto che a distanza di due anni dall'entrata in vigore del provvedimento, il numero di tossicodipendenti in carcere ha ormai superato quello del 2006, e quello dei condannati per l'art. 73 ha raggiunto le cifre del pre-indulto. Che in questo contesto gli affidamenti siano ancora fermi al 20% di quelli che erano alla metà del 2006, non è certo un dato incoraggiante.

Ciò premesso, e nonostante i numeri siano ancora molto contenuti, è però utile svolgere alcune considerazioni sull'andamento delle misure alter-

native. Si noti infatti che al 30 giugno 2006 erano in corso 11.646 affidamenti ordinari, che coinvolgevano 533 tossicodipendenti e 4.053 affidamenti terapeutici. Al 30 giugno 2008 sono in corso 2.363 affidamenti ordinari, che coinvolgono 182 tossicodipendenti e 1.072 affidamenti terapeutici. Gli affidamenti terapeutici prima dell'indulto erano poco meno di un terzo di quelli ordinari, mentre alla metà del 2008 arrivavano quasi alla metà. Sale dunque la percentuale degli affidamenti terapeutici rispetto a quelli ordinari, ma sale anche sensibilmente la percentuale dei tossicodipendenti che, non riuscendo ad accedere all'affidamento terapeutico, vanno in affidamento ordinario (dal 4,6% al 7,7%). La crescita dalla "quota" di affidamenti terapeutici rispetto agli affidamenti ordinari si spiega facilmente. Uno dei principali ostacoli alla concessione dell'affidamento terapeutico in comunità è stata fino a ieri l'inadeguatezza delle risorse economiche rispetto alla quantità di tossicodipendenti in carcere. Ma con un numero di affidamenti limitato come quello attuale, questo limite è molto meno stringente.

Quanto all'altro dato, ovvero quello relativo alla crescita del numero di coloro che, anche in questi tempi "felici", pur essendo tossicodipendenti, escono dal carcere in affidamento ordinario, si possono ipotizzare alcune interpretazioni. Anzitutto alla luce della modifica, introdotta dalla legge Fini-Giovanardi, dell'art. 94 del dPR n. 309/90, che ha reso più stringente e complesso l'accertamento della condizione di tossicodipendenza. Questo può comportare, e a giudicare dai dati probabilmente ha comportato, che una parte di coloro che con le vecchie regole venivano considerati tossicodipendenti dal sistema penitenziario e dai SerT, non vengano considerati tali dalla magistratura di sorveglianza, che si trova ad applicare il nuovo dettato dell'art. 94, e quindi per costoro non si possa che ricorrere all'affidamento ordinario. Non va poi trascurato il fatto che il beneficio dell'affidamento in prova in casi particolari non può essere concesso più di due volte, limite che non è incontrato dall'affidamento ordinario. E siccome il tasso di recidiva e di abbandono dei percorsi trattamentali tra i tossicodipendenti è particolarmente elevato, non c'è da stupirsi se i detenuti tossicodipendenti esauriscono presto le loro due *chances*. Insomma, uno degli intenti dichiarati della legge, ovvero quello di indirizzare verso le comunità i consumatori, stenta molto a realizzarsi. I nuovi prerequisiti per l'accesso alle misure, e i limiti alle risorse finanziarie di cui sono dotati i SerT per il pagamento delle rette in comunità, stanno facendo sì che la crescita delle misure alternative, a differenza di quella della popolazione detenuta, proceda assai lentamente. E nonostante Carlo Giovanardi, sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega al contrasto delle tossicodipendenze, affermi che «è assurdo che un detenuto tossicodipendente costi allo Stato 400 euro al giorno, mentre una comunità

di recupero riceve 50 euro per coloro che ospita», in effetti il numero dei tossicodipendenti in carcere cresce, mentre l'accesso alle misure alternative cresce assai meno e diventa più difficile.

A questo proposito merita un commento la modifica, introdotta dalla legge Fini-Giovanardi al limite di pena per l'accesso all'affidamento terapeutico, innalzato addirittura fino a sei anni. Questa norma, che pur sembra andare nella giusta direzione, favorendo l'accesso alle misure alternative, ha in effetti una efficacia molto modesta. La condizione drammatica che i dati qui riportati denunciano, riguarda la gran massa di tossicodipendenti con pene brevi, i molti poi usciti con l'indulto, perché stavano scontando una pena inferiore ai tre anni o i moltissimi stranieri, tossicodipendenti e piccoli spacciatori, condannati a pene brevi *ex art. 73*. Insomma, la condizione di tossicodipendenza in carcere si concentra nella cd. *fascia bassa*, che è poi anche la fascia debole, della detenzione, tra i detenuti che scontano condanne brevi e tra quelli in custodia cautelare, non tra coloro che scontano le condanne più lunghe. In questo senso l'innalzamento a sei anni del limite di pena per l'accesso alle misure alternative ha poca efficacia, mentre ne avrebbe molta di più, ad esempio, l'innalzamento a tre anni del limite massimo di concessioni per l'affidamento terapeutico, o una chiara presa di posizione sull'accesso degli stranieri, anche senza titolo di soggiorno, alle comunità terapeutiche durante l'esecuzione della pena. Si parla in questo ultimo caso di decine di migliaia di persone a cui sostanzialmente oggi è negato l'accesso a trattamenti di carattere sanitario in condizione di parità rispetto agli altri detenuti, il che significa anche accesso a quelle misure alternative la cui efficacia, in termini di prevenzione della recidiva, è stata ampiamente documentata.

Passiamo ora a considerare il numero dei procedimenti penali definiti e pendenti, e il numero delle persone coinvolte in quei procedimenti, relativamente ai reati previsti dal dPR n. 309/90. Si tratta ovviamente di dati, tratti anch'essi dalle relazioni ministeriali, la cui conseguenza sul mondo del carcere è indiretta, ma ovviamente non per questo meno significativa.

N. di proc. penali definiti per art. 73 del dPR 309/90 con almeno una condanna passata in giudicato	N. persone con condanna passata in giudicato per i reati previsti dall'art. 73 del dPR 309/90		N. di proc. penali definiti per art. 74 del dPR 309/90 con almeno una condanna passata in giudicato	N. persone con condanna passata in giudicato per i reati previsti dall'art. 74 del dPR 309/90	
	Minorenni	Maggiorenni		Minorenni	Maggiorenni
6.543	166	8.675	165	3	545

<i>Tavola 7/b: Procedimenti penali definiti (per reati del dPR 309/90) e numero di condannati coinvolti dal 01/07/2007 al 31/12/2007</i>					
N. di proc. penali definiti per art. 73 del dPR 309/90 con almeno una condanna passata in giudicato	N. persone con condanna passata in giudicato per i reati previsti dall'art. 73 del dPR 309/90		N. di proc. penali definiti per art. 74 del dPR 309/90 con almeno una condanna passata in giudicato	N. persone con condanna passata in giudicato per i reati previsti dall'art. 74 del dPR 309/90	
	Minorenni	Maggiorenni		Minorenni	Maggiorenni
6.653	205	8.552	208	49	572
Nota: dati 2007 con le stime dei dati mancanti					
<i>Tavola 7/c: Procedimenti penali pendenti (per reati del dPR 309/90) e numero di indagati/imputati coinvolti al 30/06/2006</i>					
N. proc. penali pendenti per reati previsti dall'art. 73 del dPR 309/90	N. persone con proc. pendenti per reati previsti dall'art.73 del dPR 309/90		N. proc. penali pendenti per reati previsti dall'art. 74 del dPR 309/90	N. persone con proc. pendenti per reati previsti dall'art.74 del dPR 309/90	
	Minorenni	Maggiorenni		Minorenni	Maggiorenni
53.816	2.609	110.995	3.550	121	30.179
<i>Tavola 7/d: Procedimenti penali pendenti (per reati del dPR 309/90) e numero di indagati/imputati coinvolti al 31/12/2007</i>					
N. proc. penali pendenti per reati previsti dall'art. 73 del dPR 309/90	N. persone con proc. pendenti per reati previsti dall'art.73 del dPR 309/90		N. proc. penali pendenti per reati previsti dall'art. 74 del dPR 309/90	N. persone con proc. pendenti per reati previsti dall'art.74 del dPR 309/90	
	Minorenni	Maggiorenni		Minorenni	Maggiorenni
70.761	5.051	160.199	3.953	150	41.937
Nota: dati 2007 con le stime dei dati mancanti					
Fonte: Ministero della giustizia (Dipartimento per gli affari di giustizia, Direzione generale della giustizia penale)					

L'incremento del numero delle condanne al 31 dicembre 2007 è modesto, probabilmente ancora a causa dell'indulto, dato che, per arrivare alle sentenze passate in giudicato, nel nostro sistema penale sono spesso necessari diversi anni. Quello che però colpisce dei dati riportati sopra è, rispetto a prima dell'indulto, l'impressionante aumento del numero dei procedimenti penali pendenti. Le pendenze tra l'altro erano state pressoché azzerate dall'indulto, e quindi un livello così elevato di pendenze è ancora più preoccupante. Rispetto a prima della approvazione del provvedimento cresce del 31,5% il numero di procedimenti pendenti per art. 73, e addirittura del 44,5% il numero degli imputati per art. 73.

In questo caso, non disponendo ancora dei dati relativi al 2008, è difficile dire qualcosa di definitivo, ma è certo che una crescita così impressionante

dei procedimenti pendenti per i reati di spaccio non lascia presagire niente di buono per il prossimo futuro. La macchina della criminalizzazione e della penalizzazione è lanciata a pieno regime, e gli effetti che già si vedono sul sistema penitenziario sono certamente destinati ad aggravarsi ulteriormente.

Le tavole che seguono presentano la situazione dei trattamenti effettuati negli istituti penitenziari italiani dai SerT nei confronti dei detenuti tossicodipendenti.

<i>Tavola 8 - Trattamenti effettuati nelle carceri ai soggetti in carico presso i SerT</i>					
<b>Anno 2004</b>					
Solo psico-sociale e/o riabilitativo	Psico-sociale e/o riabilitativo				
	Sostegno psicologico	Psicoterapia	Interventi di servizio sociale		
9.900	5.126	473	8.446		
Farmacologico					
Metadone a breve termine (≤30gg.)	Metadone a medio termine (30gg.-6mesi)	Metadone a lungo termine (>6 mesi)	Naltrexone	Clonidina	Altri farmaci non sostitutivi
1.840	1.841	1.253	10	78	1.678
<b>Anno 2007</b>					
Solo psico-sociale e/o riabilitativo	Psico-sociale e/o riabilitativo				
	Sostegno psicologico	Psicoterapia	Interventi di servizio sociale		
8.130	3.897	785	7.147		
Farmacologico					
Metadone a breve termine (≤30gg.)	Metadone a medio termine (30gg.-6mesi)	Metadone a lungo termine (>6 mesi)	Naltrexone	Clonidina	Altri farmaci non sostitutivi
1.381	2.134	1.738	4	134	1.688
Fonte: Ministero della salute					

Dal 2004 al 2007 in carcere cala significativamente il numero degli interventi psico-sociali e riabilitativi, a causa del forte calo del sostegno psicologico (-23%) e degli interventi di servizio sociale (-18,9%). Il numero complessivo dei trattamenti farmacologici resta invece pressoché invariato, anche se diminuisce il ricorso al metadone a breve termine a favore di un più frequente trattamento con metadone a medio o a lungo termine. Si tenga presente che alla fine del 2004 i detenuti erano 56.068, e i tossicodipendenti 15.558, mentre alla fine del 2007 la popolazione detenuta era di 48.693 unità, e i tossicodipendenti erano 13.424.

A seguire vengono presentati invece gli interventi trattamentali presso le strutture riabilitative.

<i>Tavola 9 - Trattamenti effettuati nelle Strutture riabilitative ai soggetti in carico presso i SerT</i>						
<b>Anno 2004</b>						
Solo psico-sociale e/o riabilitativo	Psico-sociale e/o riabilitativo					
	Sostegno psicologico	Psicoterapia	Interventi di servizio sociale			
7.812	2.601	421	6.266			
Farmacologico						
Metadone a breve termine (≤30gg.)	Metadone a medio termine (30gg.-6mesi)	Metadone a lungo termine (>6 mesi)	Naltrexone	Clonidina	Altri farmaci non sostitutivi	
974	969	1.097	24	53	614	
<b>Anno 2007</b>						
Solo psico-sociale e/o riabilitativo	Psico-sociale e/o riabilitativo					
	Sostegno psicologico	Psicoterapia	Interventi di servizio sociale			
6.437	2.034	481	5.365			
Farmacologico						
Metadone a breve termine (≤30gg.)	Metadone a medio termine (30gg.-6mesi)	Metadone a lungo termine (>6 mesi)	Naltrexone	Clonidina	Altri farmaci non sostitutivi	
1.041	1.172	1.537	115	20	923	
Fonte: Ministero della salute						

Anche presso le strutture riabilitative dunque cala in maniera massiccia il numero degli interventi psico-sociali, con un forte calo del sostegno psicologico (-21%) e degli interventi di servizio sociale (-16,8%). Il numero complessivo degli interventi farmacologici cresce invece significativamente, soprattutto per la grande crescita del metadone a lungo termine (+40%).

<i>Tavola 10 - Trattamenti effettuati nei SerT ai soggetti in carico</i>						
<b>Anno 2004</b>						
Solo psico-sociale e/o riabilitativo	Psico-sociale e/o riabilitativo					
	Sostegno psicologico	Psicoterapia	Interventi di servizio sociale			
46.815	25.984	9.693	41.726			
Farmacologico						
Metadone a breve termine (≤30gg.)	Metadone a medio termine (30gg.-6mesi)	Metadone a lungo termine (>6 mesi)	Naltrexone	Clonidina	Altri farmaci non sostitutivi	
8.031	14.365	44.809	2.092	968	11.883	

Anno 2007					
Solo psico-sociale e/o riabilitativo	Psico-sociale e/o riabilitativo				
	Sostegno psicologico	Psicoterapia	Interventi di servizio sociale		
46.114	24.166	9.670	42.187		
Farmacologico					
Metadone a breve termine ( $\leq 30$ gg.)	Metadone a medio termine (30gg.-6mesi)	Metadone a lungo termine ( $> 6$ mesi)	Naltrexone	Clonidina	Altri farmaci non sostitutivi
8.135	14.750	59.910	1.103	678	11.216

Fonte: Ministero della salute

Nello stesso intervallo considerato sopra, presso i SerT il decremento degli interventi psico-sociali è molto più modesto, ma cresce comunque notevolmente anche qui l'intervento farmacologico (+16,6%), anche in questo caso soprattutto a causa della crescita dei trattamenti con metadone a lungo termine (+33,7%).

Presentiamo infine un quadro quantitativo dei soggetti in carico presso i SerT.

Tavola 11 - Soggetti in carico per "trattamento" presso i SerT					
Anno 2004					
SerT attivi	SerT rilevati	nuovi soggetti	già in carico	appoggiati	in strutture socio-riabilitative
535	507	34.308	127.922	27.816	17.418
Anno 2005					
SerT attivi	SerT rilevati	nuovi soggetti	già in carico	appoggiati	in strutture socio-riabilitative
550	501	35.520	128.159	26.408	17.159
Anno 2006					
SerT attivi	SerT rilevati	nuovi soggetti	già in carico	appoggiati	in strutture socio-riabilitative
544	514	34.836	132.127	26.951	17.042
Anno 2007					
SerT attivi	SerT rilevati	nuovi soggetti	già in carico	appoggiati	in strutture socio-riabilitative
550	516	35.586	136.185	27.346	16.433

Fonte: Ministero della salute

Il numero dei nuovi soggetti presi in carico annualmente dai SerT è sostanzialmente stabile, ma cresce significativamente il numero dei soggetti complessivamente in carico alle strutture. Non è facile ipotizzare una spiegazione per questo fenomeno, ma una possibile chiave di lettura è quella dell'allungarsi dei percorsi trattamentali, in parte suggerita dalla crescita, riportata sopra, dei trattamenti farmacologici più prolungati. Unico numero costantemente in calo dal 2004 al 2007 (-5,6%) è quello dei soggetti ospitati in strutture socio-riabilitative, ed è un dato che fa riflettere. A fronte della dichiarazione, pacificamente condivisa, che il carcere non sia e non debba essere il luogo della presa in carico e dell'intervento trattamentale e terapeutico nei confronti dei tossicodipendenti, in effetti il numero di soggetti annualmente collocati in strutture socio-riabilitative è davvero modesto rispetto al numero dei tossicodipendenti entrati in carcere dalla libertà annualmente (24.646 nel 2006, 24.371 nel 2007). Di fatto, ad oggi, il sistema penitenziario nazionale, con buona pace di tutti, resta la *più grande struttura socio-riabilitativa* del Paese e le nostre carceri, come hanno dimostrato i dati qui analizzati, restano un tassello imprescindibile, anche se per molti del tutto insensato, delle politiche sulla droga.

## LE PUBBLICAZIONI DI ANTIGONE

- S. Anastasia, *Il caso Venezia. Una estradizione a rischio capitale*, Datanews, Roma, 1996
- M. Palma (a cura di), *Il vaso di Pandora, carcere e pena dopo le riforme*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1997
- A. Cogliano (a cura di), *Diritti in carcere: il difensore civico nella tutela dei detenuti*, Quaderni di Antigone, Atripalda (AV), 2000
- S. Anastasia - P. Gonnella - M. Palma (a cura di), *Il carcere trasparente. Primo rapporto nazionale sulle condizioni di detenzione*, Castelvecchi, Roma, 2000
- S. Marietti (a cura di), *Limiti alla costrizione: diritti umani e privazione della libertà personale. Meccanismi di tutela e difesa*, Quaderni di Antigone, Roma, 2000
- F. Faccioli - V. Giordano - C. Sarzotti (a cura di), *L'AIDS nel carcere e nella società. Le strategie comunicative per la prevenzione*, Carocci, Roma, 2001
- S. Anastasia e M. Palma (a cura di), *La bilancia e la misura. Giustizia, sicurezza, riforme*, FrancoAngeli, Milano, 2001
- S. Anastasia e P. Gonnella (a cura di), *Inchiesta sulle carceri italiane. Secondo rapporto dell'Osservatorio sulle condizioni di detenzione in Italia*, Carocci, Roma, 2002
- M. Bagaglini - P. Gonnella - F. Vianello, *Sviluppo urbano e criminalità a Roma*, Sinnos, Roma, 2004
- G. Mosconi e C. Sarzotti (a cura di), *Antigone in carcere. Terzo rapporto sulle condizioni di detenzione*, Carocci, Roma, 2004
- A. Naldi (a cura di), *Araba Fenice. L'inserimento lavorativo di persone provenienti da percorsi penali*, Sinnos, Roma, 2004
- A. Naldi (a cura di), *Europa. Carcere, penalità, lavoro. Ricerca transnazionale*, Sinnos, Roma, 2005
- L. Astarita - P. Bonatelli - S. Marietti (a cura di), *Dentro ogni carcere. Antigone nei 208 istituti italiani. Quarto rapporto sulle condizioni di detenzione*, Carocci, Roma, 2006
- P. Gonnella e A. Marchesi (a cura di), *Onorare gli impegni. L'Italia e le norme internazionali contro la tortura*, Sinnos, Roma, 2006
- M. Bagaglini (a cura di), *Accogliere, valutare, orientare, includere - i percorsi sperimentali per la prevenzione del drop out formativo*, Infinito edizioni, Marino, 2007
- S. Marietti e G. Santoro, *Diritti e Castigo: il rapporto sulle istituzioni totali del Comitato europeo contro la tortura*, Carta, Roma, 2007
- E. De Luca, *Il cielo in una stalla*, Infinito edizioni, Roma, 2008
- S. Marietti e P. Gonnella (a cura di), *Il carcere spiegato ai ragazzi*, Sinnos, Roma, 2009
- D. Ronco - A. Scandurra - G. Torrente (a cura di), *Le prigionie malate. Ottavo rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione in Italia*, Edizioni dell'Asino, Roma, 2011

#### ANTIGONE. QUADRIMESTRALE DI CRITICA DEL SISTEMA PENALE E PENITENZIARIO

Da gennaio 2006 è stata avviata la pubblicazione della rivista *Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, diretta dal prof. Claudio Sarzotti ed edita, sino al 2010, da L'Harmattan Italia di Torino e, dal 2011, dalle Edizioni Gruppo Abele di Torino.

Anno I, n. 1/2006, *Dossier. Emergenze e libertà*

Anno I, n. 2/2006, *Disonesti o criminali?*

Anno I, n. 3/2006, *Indulto*

Anno II, n. 1/2007, *Il carcere indultato*

Anno II, n. 2/2007, *Il carcere e i suoi operatori*

Anno II, n. 3/2007, *Codice penale: una riforma mancata*

Anno III, n. 1/2008, *In galera! Quinto rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia*

Anno III, n. 2/2008, *Mediare non punire*

Anno III, n. 3/2008, *Principia iuris. La democrazia presa sul serio*

Anno IV, n. 1/2009, *Oltre il tollerabile. Sesto rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia*

Anno IV, n. 2-3/2009, *I cittadini tra giustizia formale e disuguaglianze sostanziali*

Anno V, n. 1/2010, *Da Stefano Cucchi a tutti gli altri. Settimo rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia*

Anno V, n. 2-3/2010, *La cura vale la pena? Una ricerca sulle misure alternative per i tossicodipendenti*

#### I RAPPORTI SULLE CONDIZIONI DI DETENZIONE IN ITALIA

S. Anastasia - P. Gonnella - M. Palma (a cura di), *Il carcere trasparente. Primo rapporto nazionale sulle condizioni di detenzione*, Castelveccchi, Roma, 2000

S. Anastasia e P. Gonnella (a cura di), *Inchiesta sulle carceri italiane. Secondo rapporto dell'Osservatorio sulle condizioni di detenzione in Italia*, Carocci, Roma, 2002

G. Mosconi e C. Sarzotti (a cura di), *Antigone in carcere. Terzo rapporto sulle condizioni di detenzione*, Carocci, Roma, 2004

L. Astarita - P. Bonatelli - S. Marietti (a cura di), *Dentro ogni carcere. Antigone nei 208 istituti italiani. Quarto rapporto sulle condizioni di detenzione*, Carocci, Roma, 2006

*In galera! Quinto rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia*, in *Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, III, n. 1, 2008

*Oltre il tollerabile. Sesto rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia*, in *Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, IV, n. 1, 2009

*Da Stefano Cucchi a tutti gli altri. Settimo rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia*, in *Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, V, n. 1, 2010

D. Ronco - A. Scandurra - G. Torrente (a cura di), *Le prigionie malate. Ottavo rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione in Italia*, Edizioni dell'Asino, Roma, 2011

## LE RUBRICHE PERIODICHE





## RUBRICA GIURIDICA

### **L'ingresso in carcere del medico di fiducia alla luce delle disposizioni del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria**

*Simona Filippi e Daniela Ronco*

A tutela del diritto alla salute delle persone ristrette, la legge penitenziaria prevede che i detenuti possano chiedere di essere visitati a proprie spese da un medico di fiducia il cui ingresso deve essere autorizzato, sino alla sentenza di primo grado, dal magistrato che procede, oppure, dopo che tale pronuncia è stata emanata, dal Direttore dell'istituto penitenziario in cui il soggetto si trova (art. 11, l. n. 354/1975; art. 17, DPR n. 230/2000).

Se è pur vero, così come previsto dalla normativa e dettato dalla Costituzione, che la persona detenuta dovrebbe essere soggetta esclusivamente alla privazione della libertà e non vedere violati i suoi diritti fondamentali, tra cui quello alla salute, la realtà carceraria ci racconta ben altro e si può affermare che tale diritto detenga il triste primato delle ripetute violazioni. Soltanto per citare ben noti esempi: rispetto al cittadino libero, il detenuto di fatto spesso non può scegliere né il medico di fiducia, né l'ospedale dove essere operato; l'accesso alle cartelle cliniche è disposto in tempi discrezionali e spesso a costi inaccessibili; i farmaci vengono somministrati senza la possibilità di verificarne la corrispondenza alle prescrizioni mediche.

Rispetto allo specifico tema dell'ingresso in carcere del medico di fiducia, le recenti ricerche condotte dall'associazione Antigone sul tema della sanità penitenziaria, soprattutto nell'ambito delle attività dell'Osservatorio sulle condizioni di detenzione, hanno evidenziato una domanda scarsissima da parte delle persone ristrette di esercitare tale diritto. Le ragioni di tale spadicità sono legate presumibilmente a una sfiducia generalizzata nella concreta possibilità di realizzazione in tempi utili, a una scarsa consapevolezza dei propri diritti e, soprattutto, a una difficoltà a mantenere – o instaurare, nel caso per esempio dei numerosi reclusi stranieri – un rapporto con un medico di fiducia esterno. Da parte del personale medico e penitenziario, invece, è emersa una scarsa consapevolezza e tendenziale minimizzazione della difficoltà a far entrare medici di fiducia; il personale, interrogato in merito alla

presenza di eventuali ostacoli a tale ingresso, da un lato, ha dichiarato che le richieste da parte dei detenuti sono molto rare e, dall'altro, quando queste richieste giungono all'amministrazione esse vengono soddisfatte senza particolari problemi.

Dal canto suo, la riforma della sanità penitenziaria, entrata in vigore attraverso l'approvazione del dPCM del 1 aprile 2008, ha segnato il passaggio di competenze dal Ministero della giustizia a quello della salute. Essa annovera, tra i suoi principi ispiratori, quello della garanzia dell'uguaglianza tra detenuti e cittadini liberi nell'accesso alla «erogazione di prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione, efficaci e appropriate, sulla base degli obiettivi generali e speciali di salute e dei livelli essenziali e uniformi di assistenza individuati nel Piano sanitario nazionale, nei piani regionali e in quelli locali» (art. 1, d.lgs 22 giugno 1999, n. 230). Tale principio di parità di trattamento va a ricomprendere senza alcun dubbio anche il diritto a poter accedere alla cure di un medico di fiducia.

Tuttavia, da quando è stata emanata dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria la direttiva n. 0240863 del 1 luglio 2009<sup>1</sup>, l'ingresso in carcere del medico di fiducia ha subito evidenti limitazioni. La *ratio* sottesa alle disposizioni del DAP, e confermata anche da quelle più recenti, è quella di trovare un «bilanciamento tra l'ampiezza dell'esercizio da parte del detenuto del diritto alla salute e le inderogabili esigenze di sicurezza dell'ordine pubblico e della sicurezza»; tuttavia, per giungere a questo *bilanciamento*, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria è partito da una errata interpretazione dell'ordinamento penitenziario, il quale, rispetto all'ingresso del medico di fiducia, prevede un controllo, e una conseguente eventuale limitazione, esclusivamente per i detenuti ancora in attesa di primo giudizio; non quindi per generiche esigenze di sicurezza, ma per evidenti ragioni cautelari.

La direttiva del 2009 – cui hanno fatto seguito la circolare n. 0290950 dell'8 luglio 2010<sup>2</sup>, la circolare n. 0338839 del 17 agosto 2010 e la più re-

---

<sup>1</sup> Il testo della direttiva è il seguente: «Si fa riferimento alla nota n. 1952/ Matr./41 *bis* del 28 maggio 2009, per rappresentare l'opportunità che i medici di fiducia a carico dei quali risultino precedenti e/o segnalazioni di polizia accedano in istituto solo dopo aver acquisito il parere della componente DDA ovvero, in caso di detenuti non appartenenti alla criminalità organizzata, alla competente Procura della Repubblica. I sigg. provveditori sono invitati a divulgare la presente nota a tutte le direzioni di competenza, al fine di uniformare la procedura per l'accesso negli istituti penitenziari dei medici di fiducia del detenuto».

<sup>2</sup> Nel testo di questa circolare è scritto, tra l'altro: «[...] L'impianto normativo vigente prevede che l'assistenza sanitaria alle persone in stato di restrizione della libertà personale sia garantita dal Servizio sanitario nazionale che assicura ai dete-

cente circolare n. 0382018 dell'11 ottobre 2011<sup>3</sup> – ha invitato le Direzioni degli istituti ad attenersi a un'articolata procedura per autorizzare l'ingresso in carcere del medico di fiducia. Secondo tali disposizioni, il Direttore del carcere, dopo aver acquisito il parere della Procura della Repubblica o della DDA competenti su precedenti o segnalazioni relative al medico, dopo aver in seguito verificato non meglio definiti «elementi e informazioni che possono assumere rilievo», è poi tenuto a esplicitare «in modo articolato» le motivazioni della decisione.

nuti e agli internati le prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione al pari dei cittadini in stato di libertà. Ciò non esclude che i reclusi possano avvalersi dell'assistenza e delle cure prestate dai medici e tecnici di loro fiducia. Giova infatti ricordare che la legge 354/1975 ord. penit. nell'art. 11 prevede che «i detenuti e gli internati possono richiedere di essere visitati a proprie spese da un sanitario di loro fiducia» e che l'art. 17 del DPR 230/2000 stabilisce che «possono essere autorizzati trattamenti medici, chirurgici e terapeutici da effettuarsi a spese degli interessati da parte di sanitari e tecnici di fiducia nelle infermerie o nei reparti clinici e chirurgici negli istituti». [...] La «ratio» della disposizione risiede nell'esigenza di ridurre i contatti dei reclusi con l'esterno, allo scopo di prevenire il compimento di attività criminose quando sussistano ragionevoli motivi che tali fatti possano essere posti in atto. Si tratta, quindi, di finalità rilevanti dal punto di vista della sicurezza interna dell'istituto e dell'ordine pubblico esterno. [...] Di seguito, [...], questa Direzione generale ha evidenziato che i direttori, nel caso di richieste avanzate dai detenuti e dagli internati di essere visitati da un sanitario di loro fiducia, devono procedere preventivamente all'acquisizione di tutti gli elementi e le informazioni che possono assumere rilievo per la decisione finale. [...] Sarà opportuno inoltre che il direttore espliciti in modo articolato le ragioni della decisione di sua competenza, sia in caso di accoglimento della richiesta che di rigetto [...].».

<sup>3</sup> Il testo della circolare è il seguente: «Sono pervenute a questa Direzione generale segnalazioni da parte di Associazioni non governative riguardanti l'eccessiva durata dei tempi delle istruttorie per le autorizzazioni all'ingresso di personale medico di fiducia a norma dell'art. 11, comma 11, della legge 354/1975. Talvolta infatti i procedimenti avviati in tal senso dalle persone detenute possono comportare tempi di attesa anche lunghi con possibili effetti lesivi per la salute delle persone detenute. Nel richiamare quanto già diffuso in materia – direttive n. 0240863 del 01 luglio 2009, n. 0290950 del 08 luglio 2010, n. 0338839 del 17 agosto 2010 – le SS.LL. vogliono sensibilizzare le Direzioni di competenza affinché l'esercizio da parte dei detenuti della facoltà prevista dall'art. 11, comma 11, della legge 354/1975 e dall'art. 17, commi 6 e 7, del DPR 230/2000, avvenga nella corretta attenzione agli aspetti relativi all'ordine e alla sicurezza degli istituti. Si torna a sottolineare che la motivazione per non accogliere le istanze avanzate dai detenuti per le visite da parte dei medici di fiducia deve essere fondata su elementi tali da rendere ragionevole il pericolo di commissione di fatti in pregiudizio della sicurezza e prevenzione penitenziaria riconducibili all'effettuazione della visita, non potendo consistere unicamente nell'aver riscontrato la pendenza di un procedimento penale a carico del medico».

Certamente, considerata la complessità di tale procedura, i tempi di risposta della Procura o della DDA non possono che essere lunghi, molto lunghi, se si tiene conto del sovraccarico di lavoro che sommerge quotidianamente gli uffici giudiziari, impegnati a seguire procedimenti ben più importanti della verifica di eventuali precedenti di un medico che deve essere autorizzato a entrare in carcere. La logica conseguenza di questo meccanismo è un eccessivo allungamento dei tempi di attesa, tempi che talora arrivano anche sino a tre mesi, per cui i detenuti in condizioni di salute gravi o gravissime vedono negato il loro diritto alla salute e vedono allontanarsi la possibilità di entrare in un ospedale esterno o di accedere agli altri benefici di legge.

L'ultima circolare del DAP dell'ottobre del 2011, che fa seguito a un intervento del difensore civico dell'associazione Antigone, oltre a palesare l'esistenza della questione, ossia a dare atto degli eccessivi ritardi per il rilascio dell'autorizzazione all'ingresso del medico, non dice molto di nuovo rispetto alle precedenti direttive, anzi conferma la necessità dell'articolata procedura di controllo<sup>4</sup>. Tutti i detenuti, anche il *pericoloso* piccolo spacciatore o l'autore di furto, che presentano questa istanza devono attendere almeno due mesi per ottenere l'autorizzazione.

Ancora una volta, dinnanzi al perenne binomio "sicurezza-salute" la prima prevale a discapito della seconda. Rimane dunque aperta la questione cui non è stata data ancora una risposta definitiva: il diritto alla salute dei detenuti può essere compromesso discrezionalmente da parte dell'amministrazione e comunque per ragioni legate alla sicurezza? Siccome riteniamo che in un'ottica degna di essere definita "costituzionalmente orientata", la risposta al quesito non possa che essere negativa, ci chiediamo allora per quale ragione un'amministrazione pubblica sia legittimata a emanare delle disposizioni in difformità a quanto previsto dalle norme di rango superiore quali la legge ordinaria e la Costituzione.

---

<sup>4</sup> Nella circolare è da apprezzare, peraltro, la precisazione da parte del DAP che l'eventuale negazione dell'autorizzazione alla visita del medico di fiducia debba «fondarsi su elementi tali da rendere ragionevole il pericolo di commissione di fatti in pregiudizio della sicurezza e prevenzione penitenziaria riconducibili all'effettuazione della visita» e non possa conseguentemente fare riferimento a generici problemi di sicurezza o al fatto che esista un procedimento penale a carico del medico stesso.

## RECENSIONI

*La presente rubrica recensisce lavori teorici e ricerche empiriche che affrontano il tema del carcere, della giustizia penale e, più in generale, del controllo sociale. In conformità con i principi che ispirano l'associazione Antigone, particolare attenzione verrà riservata a testi in grado di promuovere un dibattito sui modelli di legalità penale e sulla loro evoluzione; sull'evoluzione delle realtà carcerarie e giudiziarie nel nostro e negli altri Paesi; sulle trasformazioni dei modelli del controllo sociale nella società contemporanea. A fronte dell'estesa produzione su questi temi, verranno privilegiate opere che, di qualsiasi ispirazione e provenienza, collettive o monografiche, si dimostrino aperte al confronto e sostenute da spirito critico.*

**FRANCO PRINA (a cura di)**

***Consumo di droghe e sanzioni amministrative. Un bilancio sull'applicazione dell'art. 75 del dPR 309/90***

Collana "Sociologia del diritto", FrancoAngeli, Milano, 2011, pp. 320, euro 35

Nel tempo del "governo dei migliori" a raccontare una storia come questa sembra di sparare sulla Croce rossa. Ma è una storia di non molto tempo fa; quei tempi potrebbero presto tornare se non si traggono i necessari insegnamenti anche da vicende come questa. Siamo negli ultimi mesi del 2007, il secondo governo Prodi ormai boccheggia da tempo tra "mastellate" e distinguo della sinistra radicale. Al Ministero della solidarietà sociale, il ministro Paolo Ferrero vuole distinguersi una volta tanto in chiave positiva e, con la consulenza di persone che conoscono ciò di cui parlano (tanto per non far nomi Leopoldo Grosso, la dimostrazione vivente di come i "migliori" possano andare al governo anche in un governo politico!), commissiona un'in-

indagine conoscitiva sull'attuazione di una di quelle norme-manifesto che i sociologi del diritto classificano sotto il nome di "uso simbolico del diritto": le sanzioni amministrative per le persone tossicodipendenti. Uso simbolico, un'espressione elegante per designare quelle norme che non sono emanate per ottenere gli obiettivi enunciati, spesso enfaticamente, dal legislatore, ma per acquisire consenso nell'elettorato di riferimento.

Al Ministero affidano la ricerca ad alcuni dei più accreditati studiosi che da anni si occupano del tema tossicodipendenza, coinvolgendo università di tutta la penisola (da Torino a Catania, da Roma a Milano Bicocca, da Parma a Piemonte Orientale); a dimostrazione di come i professori in un Paese normale non dovrebbero supplire alla politica, ma fare quello che è (o dovrebbe essere) il loro mestiere: la ricerca. Il che, come vedremo nel prosieguo della vicenda, non significa affatto non fare politica, ma semmai farla con altri mezzi (forse intellettualmente più onesti).

La ricerca viene finanziata e prende il via l'indagine sul campo, ma nel frattempo accade ciò che era stato ampiamente previsto: salta il governo Prodi, si va alle urne, Berlusconi prende la sua rivincita e, insediando il nuovo Governo, non solo cambia il ministro, ma elimina addirittura il Ministero della solidarietà sociale (forse non solo la struttura ministeriale, ma pure ciò che essa significa nel nostro Paese) e la competenza sul tema oggetto della ricerca passa al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega alla lotta alla droga Carlo Giovanardi.

Vedo già il sorriso di coloro che conoscono anche solo superficialmente il mondo degli operatori della tossicodipendenza: da Leopoldo Grosso a Giovanardi! Che cosa è mai potuto capitare a una ricerca partita con il primo e giunta al traguardo con il secondo? Per un certo periodo di tempo assolutamente nulla; siamo in Italia, i professori sono molto apprezzati quando fanno il mestiere di altri, ma quando invece fanno il loro spesso sono ignorati.

L'indagine, coordinata da Franco Prina, raccolta ed esaminata una sterminata mole di documenti e di atti amministrativi che raccontano dell'implementazione dell'art. 75 della legge 309, analizza il quadro complessivo di tutte le Prefetture e ricostruisce i modelli organizzativi da esse messi in atto per attuare la normativa, studia a fondo il funzionamento e i rapporti istituzionali intercorsi tra i Nuclei operativi sulle tossicodipendenze e i SerT in diciannove *cases studies* riferiti a Province dislocate su tutto il territorio nazionale (e scelte secondo rigorosi criteri di campionamento), infine intervista un campione ("non addomesticato") di più di trecento utenti segnalati in nove aree diverse del Paese. Tutto ciò produce un imponente rapporto di 800 pagine. Le conclusioni sono molto articolate e complesse (non posso che

rinviate al libro per un loro esame dettagliato), ma rispetto all'unico tema che interessa all'ultimo committente della ricerca, l'efficacia deterrente della sanzione amministrativa nei confronti della persona tossicodipendente, sono univoche e, direi, anche abbastanza prevedibili: la gran parte degli utenti non conosce la normativa (che evidentemente non può essere deterrente se non conosciuta!) e anche coloro che la conoscono non la temono più di tanto, ma, quasi sempre, cambiano semplicemente strategia di approvvigionamento e di consumo per sfuggire ai controlli amministrativi.

Conclusioni che entrano in rotta di collisione con gli intenti politici della nuova committenza. È noto, infatti, che quando (raramente) un politico commissiona una ricerca non è certo per scoprire qualcosa che non conosce, ma è per poter consolidare scientificamente una tesi preconstituita che serve alla propria strategia di acquisizione del consenso. Sentirsi dire che le sanzioni amministrative per i tossicodipendenti, pur mobilitando una mole di risorse economiche e organizzative degne di miglior causa, producono dal punto di vista della deterrenza al consumo pressoché nulla non deve aver fatto molto piacere al neo-sottosegretario alla lotta alla droga.

Ma tutto ciò non provoca alcuna eco sino a quando la ricerca rimane confinata nelle carte che circolano tra le austere aule universitarie e il Dipartimento per le politiche antidroga. Dipartimento che, peraltro, non aveva per nulla criticato il lavoro, arrivando persino a proporre di presentarlo (possibilmente emendato di quanto si sapeva non sarebbe piaciuto al potere politico *pro-tempore*) in un incontro a Roma alla presenza di qualche funzionario dei ministeri e di qualche operatore dei servizi. Incontro che avrebbe potuto, se tutti avessero usato molta cautela e si fossero opportunamente autocensurati, portare a discutere di qualche possibile miglioramento (giammai abolizione, ovviamente) del famoso articolo, come richiesto da tutte le Prefetture.

Purtroppo, nel giorno in cui vengono presentati i risultati della ricerca, si trova a passare un (unico) giornalista della benemerita agenzia *Redattore sociale*, benemerita per chi si occupa delle politiche sociali, ma poco nota al mondo del circuito mediatico. Nonostante ciò, il lancio di agenzia che giunge all'orecchio del sottosegretario che lotta contro la droga ne ravviva lo spirito combattivo: «Patente sospesa per possesso di stupefacenti? Non è un deterrente. Secondo uno studio sugli effetti dell'art. 75 del DPR 309/90 la maggior parte dei consumatori non sono al corrente della sanzioni». La replica è immediata (la sera stessa del seminario di presentazione della ricerca!), insolente, parziale, falsamente documentata, ignorante nel senso etimologico del termine. Dal comunicato-stampa l'incipit giovanardiano: «La ricerca commissionata dal precedente governo [*ndR*, ecco il peccato originale!] e finanziata con un finanziamento [*ndR*, è notorio che l'elegan-

za dello stile non è requisito indispensabile per lottare contro la droga] di circa 223.000 euro a valere sulle risorse dell'ex Ministero della solidarietà sociale (...). Come noto, i politici in Italia sono così propensi a finanziare la ricerca scientifica da essere anche molto aggiornati sui suoi costi. Dal comunicato, tuttavia, non si evince in quali attività d'indagine l'articolato gruppo di ricerca (che, come detto, ha coinvolto sei diversi atenei, una ventina di ricercatori, per un'attività prolungatasi per quasi due anni) avrebbe "sprecato" i tanto agognati finanziamenti pubblici. Ma ciò che produce la maggior indignazione del sottosegretario alla lotta alla droga, trasformatosi nel frattempo in documentato studioso del fenomeno, è ciò che i suoi colleghi statisti (o statistici?) chiamano "rappresentatività del campione". Come, infatti, trarre delle conclusioni scientifiche «dalle analisi delle risposte di soli 311 consumatori segnalati ai Prefetti di 9 Province [sic!]? Qui bisognerebbe spiegare al sottosegretario (chiedo scusa sin d'ora agli studiosi di statistica, tra i quali non mi annovero, per il rozzo linguaggio che sono costretto a utilizzare nelle prossime righe), forse non ancora giunto alla lettura del capitolo "metodologia della ricerca" nel manuale del piccolo sociologo, che quando parliamo di numerosità del campione dobbiamo considerare il tipo di fenomeno studiato. Con tutta evidenza, un conto è indagare su di un comportamento legale come l'acquisto di prodotti alimentari al supermercato, altro è cercare di far emergere informazioni su di un consumo illecito e regolato da un mercato illegale come quello delle sostanze stupefacenti. La metodologia "a palla di neve", utilizzata dalla ricerca in questione, per il reclutamento del campione è quella che tutta la letteratura internazionale riconosce come la più adatta per reperire soggetti da intervistare in popolazioni "nascoste" che adottano comportamenti devianti. Si tratta di una strategia di campionamento estremamente complessa che, partendo da una mappa etnografica dei luoghi del consumo, giunge a individuare un gruppo di consumatori che, a loro volta, indicano altri consumatori con cui hanno legami personali, sino a creare appunto una situazione in cui la palla di neve si trasforma in "valanga" di intervistati. La dimensione della valanga non è quindi giudicabile con formule matematiche di rappresentatività statistica, ma secondo criteri di "accettabilità sociologica" che possono e debbono essere liberamente discussi nell'ambito della comunità scientifica. Rispetto a tale accettabilità, basti ricordare che la ricerca in questione si annovera certamente tra quelle che hanno lavorato su di un campione più numeroso e soprattutto, come detto, "non addomesticato", in quanto non reclutato esclusivamente attraverso il contatto con i servizi terapeutici (il che si mette in discussione la rappresentatività del campione!).

Non soddisfatto, tuttavia, della stroncatura mediatica il sottosegretario supera se stesso quando il Dipartimento delle politiche antidroga risponde alla scontata richiesta di pubblicazione del rapporto da parte del gruppo di ricerca: «Non si ritiene dover fornire alcuna autorizzazione alla pubblicazione e alla divulgazione». Tuttavia, il Dipartimento, nella sua paterna magnanimità, non esclude «che in piena autonomia e assunzione di responsabilità (...) Voi possiate editare questi dati ma con la prescrizione che venga da Voi riportato e contemporaneamente inserito all'inizio di tale pubblicazione e ben in evidenza il nostro giudizio formale su tale lavoro». Giudizio che suona come imprescrivibile condanna: «le metodologie utilizzate, la numerosità campionaria, nonché le conclusioni riportate fanno ritenere a questo Dipartimento che tale lavoro sia scientificamente inconsistente, non rappresentativo della realtà e non in grado di garantire l'affidabilità delle affermazioni contenute nelle conclusioni. (...) Il lavoro inoltre appare fortemente compromesso da pregiudizi ideologici».

«Ciascun dal proprio cuor l'altrui misura», direbbe la saggezza popolare. Questa era (è?) l'Italia del XXI secolo! Un Paese nel quale i sottosegretari, con la complicità di funzionari ministeriali compiacenti, si piccano di assegnare patenti di scientificità ai professori e, se questi non sono fedeli alla linea, revocano tali patenti con motivazioni che vanno al di là del grottesco. Ci sarebbe quasi da ridere, se non altro, per non mettersi a piangere.

*Claudio Sarzotti*

VINCENZO RUGGIERO

***Il delitto, la legge, la pena: la contro-idea abolizionista***

Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2011, pp. 272, euro 16

Di fronte al rischio incipiente di un'abolizione dell'abolizionismo, quanto meno di una sua definitiva marginalizzazione nel dibattito criminologico, questo lavoro di Vincenzo Ruggiero ha un notevole valore divulgativo – in virtù della straordinaria chiarezza espositiva dell'autore – e offre alcune cruciali argomentazioni di resistenza. La proposta è quella di una prima ricognizione esaustiva – quanto meno in lingua italiana – delle prospettive teoriche dell'abolizionismo penale, operata destinando particolare attenzione alle radici filosofico-giuridiche e religiose che hanno consentito loro di svilupparsi. Proprio questa documentatissima ricerca sulle origini del pensiero abolizionista nei classici della filosofia occidentale rende conto del

fatto che tale nucleo della riflessione critica sulla pena è solo apparentemente anticonvenzionale, alimentandosi al contrario di elementi di pragmatismo e illuminismo assolutamente tradizionali nel contesto culturale di riferimento.

Sempre in tema di radici, il testo offre spunti davvero interessanti sui percorsi biografici dei tre referenti principali della corrente abolizionista, che Ruggiero ricompona in virtù delle relazioni di confidenza che ha sviluppato con gli stessi: nel testo sono dedicati singoli capitoli di approfondimento, condotti sulla scia di un immaginario dialogo con i classici, a Nils Christie (cap. 7), Thomas Mathiesen (cap. 6) e Louk Hulsman (cap. 5). Segnaliamo che a quest'ultimo, recentemente scomparso, è dedicato un numero monografico (2/2011) della rivista *Studi sulla questione criminale*.

Ma, tornando all'obiettivo politico dell'opera, perché dovremmo aver ancora bisogno dei quadri teorici dell'abolizionismo e delle prassi (cap. 6) che lo hanno sostanziato? Forse per trovare una risposta basterebbe posare uno sguardo (pietoso) alle attuali condizioni del nostro sistema penal-penitenziario, tra Procure intasate, processi a catena di montaggio, celle e sezioni riempite all'inverosimile. Allargando l'angolo visuale incappiamo però, anche con questo testo, nelle contraddizioni dei sistemi di giustizia criminale in Occidente. Due temi, in particolare, mi sembrano centrali nelle riflessioni riproposte da Ruggiero e trasversali ai diversi capitoli.

Il primo è interno agli apparati carcerari: da un lato, radicalmente autarchici nei meccanismi di gestione e di autoriproduzione, dall'altro essenzialmente dipendenti, ossia – come David Garland osserva sistematicamente – subordinati a orientamenti e strategie di politica criminale di matrice populistica. Questa contraddizione si traduce, in accordo con un'intuizione illuminante di Christie, in una perdita di senso che affligge i tecnici del settore nella loro operatività quotidiana, aprendo uno "spazio istituzionale" alla critica abolizionista.

Il secondo ha una dimensione socio-culturale più ampia. Gli abolizionisti, nell'inflessa tensione alla decostruzione dei criteri di legittimazione della pena, producono un insieme di argomentazioni con un notevole potenziale contro-egemonico rispetto ai canoni imperanti del paradigma sicuritario, qui inteso come insieme di dispositivi e retoriche che si specchiano nella "tirannia" di un'opinione pubblica forcaiola (cap. 8). In questo caso il contributo di Hulsman è decisivo, giacché quest'autore ha insistito molto sulla prospettiva dell'abolizione del linguaggio della penalità, vero cardine del meccanismo di distorsione ideologica e sottrazione del conflitto agli attori sociali coinvolti non già in fatti di reato, ma, appunto, in situazioni problematiche. Le aperture a forme di regolazione extrapenale di questi conflitti sono patrimonio imprescindibile della prassi abolizionista, a patto che

mediazione e giustizia riparativa escano compiutamente dalle cornici semantiche e istituzionali della pena (capp. 7 e 8).

L'attitudine decostruttiva appena definita incontra però un ostacolo davvero ingombrante, affrontato da Ruggiero – con riferimento a Durkheim e Foucault – con uno stile forse troppo britannico. Si leggano i seguenti passaggi: «Riabilitazione e trattamento, deterrenza generale e individuale, incapacitazione: tutte queste funzioni del carcere appaiono nella critica abolizionista come altrettanti espedienti che ne nascondono la natura profondamente disfunzionale» (p. 110); «Sappiamo che i rei incarcerati, normalmente, sono molto poveri. Hanno bisogno di istruzione, alloggio, lavoro... Il denaro risparmiato andrebbe suddiviso tra loro e le loro vittime. Bloccata la spesa che normalmente viene assorbita dal sistema carcerario, di denaro ce ne sarà a sufficienza» (Mathiesen e Hjemdal, citati a p. 214).

Si direbbe una perfetta combinazione di analisi critica e pragmatismo, ma resta aperta la possibilità di un completo rovesciamento del primo assunto. Ad essere occultate sarebbero allora le funzioni della pena e del carcere, non le loro disfunzioni. La loro irrazionalità economica e la loro inefficacia sarebbero in questo senso solo apparenti, poiché la penalità produrrebbe invece effetti di distinzione sociale strategicamente perseguiti e di fatto raggiunti. Si pensi, ad esempio, alla centralità degli attributi criminali nella produzione delle retoriche di un razzismo post-positivista che rinuncia alle tradizionali argomentazioni biologiche.

Nel riconoscere la straordinaria forza oppositiva e politica che il pensiero abolizionista potrebbe veicolare contro le derive istituzionali e culturali del populismo penale, Ruggiero non rinuncia quindi a evidenziare i nodi che esso non riesce a sciogliere. Considerare criticamente i criteri espliciti di legittimazione della pena equivale in qualche modo – e paradossalmente – a legittimarli, mentre il potere di punire continua a operare su altri terreni. Questo limite prospettico, anche se Ruggiero non lo dice, può essere ricondotto a un residuo di idealismo oppure all'ottimismo un poco etnocentrico tipico delle democrazie nord-europee e scandinave, ovvero dei contesti di provenienza degli abolizionisti. Si tratta, a giudizio di chi scrive, di aspetti critici pregnanti. Nella contingenza attuale, mentre la penalità configura condizioni di applicazione da emergenza umanitaria, possono tuttavia apparire secondari.

*Alvise Sbraccia*

**MARCO RUOTOLO**  
***Dignità e carcere***

Collana "Quaestio Iuris", Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2011, pp. 144, euro 12

«In vece di una conclusione. Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?», Marco Ruotolo conclude il suo lavoro richiamando le note riflessioni di Sandro Baratta. Una appendice finale che ben spiega la grande innovazione culturale che c'è dietro questo volume, non ingabbiato dentro la claustrofobia disciplinare, capace di sfuggire al formalismo giuridico senza mai perdere di vista l'impianto normativo e costituzionale. La bibliografia scelta dall'autore è una bibliografia che si muove tra il diritto penale, il diritto costituzionale, la sociologia del diritto, la filosofia del diritto, la filosofia morale. Si va da Calamandrei a Nussbaum, da Pico della Mirandola a Modugno. L'Autore, occupandosi di dignità delle persone detenute, conferisce rilievo costituzionale a un tema che di solito è sottovalutato e svalutato dall'accademia. Non è la prima volta che ciò accade nella storia bibliografica di Ruotolo, il quale insegna diritto costituzionale a Roma Tre. Anni fa si era cimentato nella realizzazione di un'opera su *Diritti dei detenuti e Costituzione* (Giappichelli, 2002). Il libro ha una sua tesi sulla dignità umana, anche se correttamente l'autore, all'inizio del suo lavoro, contrappone la concezione statica a quella dinamica della dignità. La tesi della dignità umana come dotazione, di matrice kantiana, è sempre presente quale sottofondo nei capitoli dedicati alla umanizzazione della pena, ai diritti dei detenuti e alla salute in carcere. Una sorta di background filosofico che non richiede esplicitazione, essendone intuitiva la portata reale e simbolica. Quello della sicurezza dei diritti viene definito da Ruotolo un modello di azione politica e di riferimento qualitativo per il legislatore. Un legislatore che, come viene ricordato nel volume, è distratto se non dolosamente inerte. Era il 1999 quando la Corte costituzionale, in una famosa quanto non rispettata sentenza (numero 26), metteva in discussione l'apparato di norme posto a tutela dei diritti dei detenuti, ritenendolo insufficiente e non garantista, in quanto non giurisdizionalizzato. Ruotolo, però, non si sofferma solo sul dato prettamente procedurale e dedica un paragrafo anche alla tutela non giurisdizionale, nella consapevolezza che i diritti richiedono protezione non solo nelle affaticate aule di tribunale, ma anche per il tramite di organismi indipendenti di difesa civica. Leggendo il libro si scoprono tutti i deficit legislativi e ordinamentali del sistema vigente rispetto alle norme e alle sentenze della Corte costituzionale. Deficit attraverso i quali si possono anche ben facilmente intravedere le tragiche condizioni carcerarie che l'attualità ci rimanda. Non è consuetudine

trovare in un libro scritto da un giurista dati statistici. In questo caso i dati riguardano il sovraffollamento e la composizione socio-penale della popolazione detenuta. Senza un richiamo alla vita vissuta nelle 207 prigioni italiane sarebbe ben difficile capire il valore, disatteso, delle norme internazionali e costituzionali sui diritti delle persone private della libertà. Il carcere *secundum Constitutionem* è una rarità, scrive l'Autore. Esiste un gap (paradossale o fisiologico?) tra norme costituzionali e prassi operative. Un gap che non ci si preoccupa di colmare. Mentre la Corte costituzionale argomenta intorno alle lacune di tutela del nostro ordinamento penitenziario, un nostro alto rappresentante di governo riferisce alle Nazioni Unite che non c'è bisogno di inserire nel nostro codice penale il crimine di tortura. Eppure l'obbligo di punire chi commette abusi sulle persone in custodia è scritto all'articolo 13 della Costituzione. Accade anche che in giro per l'Italia si susseguano denunce e inchieste per violenze nelle carceri, senza che mai, neanche nel più efferato e noto dei delitti penitenziari (si pensi al caso di Stefano Cucchi), il Governo abbia deciso di costituirsi parte civile nei procedimenti penali in corso contro esponenti delle forze dell'ordine. Il sistema penitenziario italiano è un sistema a macchia di leopardo dove i diritti vengono sempre più confusi con le opportunità trattamentali. Si pensi alla recente circolare del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria che subordina la concessione di un maggior numero di ore d'aria e socialità al comportamento carcerario del detenuto e al tipo di reato da lui commesso. Una sorta di iper-correzionalismo che va a trascinare con sé anche i diritti fondamentali i quali in tal modo perderebbero la loro assolutezza. I diritti vengono così degradati a premi, a elargizioni conquistabili comportandosi in modo corretto dal punto di vista disciplinare. Quando Marco Ruotolo ha scritto il suo libro la circolare non era stata ancora pensata e inviata ai direttori delle carceri. Chissà come l'avrebbe commentata, lui che sa ben distinguere ciò che pertiene all'area dei diritti fondamentali da ciò che pertiene all'area delle opportunità trattamentali. In una sorta di contagio virale, questa volta dall'esterno all'interno, vengono con facilità toccati e intaccati i diritti costituzionali, senza che nessuno proferisca parola intorno alla degenerazione sociale in corso. Una degenerazione che sta producendo la trasformazione dello Stato sociale in Stato penale. Una degenerazione arrestabile ritornando al carcere *secundum Constitutionem*.

*Patrizio Gonnella*

**STEFANO ANASTASIA - FRANCO CORLEONE - LUCA ZEVI (a cura di)**  
***Il corpo e lo spazio della pena. Architettura, urbanistica e politiche penitenziarie***

Ediesse, Roma, 2011, euro 13

Il tema dell'architettura penitenziaria è oggi divenuto centrale a causa della principale risposta del governo all'emergenza sovraffollamento: il Piano straordinario di edilizia penitenziaria. La condizione di indecenza e di perdurante emergenza delle patrie galere è ampiamente documentata ed è stata ormai denunciata in ogni contesto. Inchieste parlamentari, rapporti delle ONG, corti nazionali e internazionali e anche il Presidente della Repubblica fotografano, per usare appunto le parole di Giorgio Napolitano, «una realtà che ci umilia in Europa». Anche il governo Berlusconi ne aveva preso atto, dichiarando il 13 gennaio del 2010 lo «stato di emergenza nazionale» delle carceri, prorogato fino al 31 dicembre 2011 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. L'emergenza è dunque ufficiale. Ma come se ne esce? L'indicazione del governo era chiara: anzitutto il mattone.

Accanto ad altre misure di modesta efficacia infatti, per il Piano straordinario di edilizia penitenziaria, nonostante la grave crisi finanziaria del Paese, erano stati recuperati oltre 600 milioni di euro, in parte scippati alla Cassa delle ammende, soldi tradizionalmente destinati al reinserimento dei detenuti. Invece dunque di adottare misure per tenere lontane le persone dalle galere, se ne costruiscono di nuove. Ma galere pensate come? Nessuno lo sa. Previsioni di costi e tempi del tutto irrealistici (i 9150 nuovi posti andrebbero costruiti entro la fine del 2012 e le strutture dovrebbero avere tutte lo stesso costo, come i prodotti al supermercato) lasciano di fatto tutto nell'ombra. Non è chiaro quale sia l'idea di carcere, e prima ancora di pena, che sta dietro a questo imponente ampliamento del nostro sistema penitenziario, come se questo non avesse importanza. E invece importa, come si comprende dalla lettura di questo libro: una raccolta di saggi che prova a riprendere il filo del dibattito, interrotto da tempo, sull'architettura penitenziaria e sulla sua relazione con il senso e la quotidianità della pena detentiva.

Certamente il tema dell'edilizia penitenziaria è tornato oggi centrale a causa del piano carceri del governo, ma questi anni di ottuso disinteresse verso la materia non sono stati anni di torpore edilizio. Nonostante le ambiziose intenzioni e impegni, degli ultimi mesi, in effetti in questi anni carceri nuove sono state aperte non poche e anche quelle che vengono inaugurate oggi, nel clamore dell'emergenza, sono state progettate e avviate in anni lontani. E se non è chiaro quale sia l'idea progettuale che sta dietro al piano dello scorso governo, è possibile, visitando gli istituti di apertura più recente, capire

quale fosse l'idea progettuale che ha caratterizzato le realizzazioni dell'ultimo trentennio.

Come mostrano bene diversi saggi del libro, alla riforma penitenziaria avviata con l'ordinamento penitenziario del '75, e portata avanti dalla legge Gozzini dell'86, è seguita una stagione pesantemente condizionata dall'emergenza, prima del terrorismo politico, e poi della criminalità mafiosa. È così che, paradossalmente, mentre le leggi muovevano verso un'apertura del carcere, si progettavano e si costruivano carceri sempre più chiuse. È mancata totalmente in quella stagione una idea di quale contenuto dare, anche in termini di progettazione architettonica, al mandato che la Costituzione prima, e la legge penitenziaria poi, davano all'esecuzione della pena. È mancata in sintesi un'idea della pena, o si è ritenuto di doverla ricondurre al suo zero teorico, al contenimento e alla separazione dei corpi. Molti istituti anche recenti sono figli di questa impostazione, e così scarseggiano gli spazi comuni, e i luoghi per la socialità e le attività formative e lavorative sono comunque distanti dagli spazi della detenzione, come se il carcere "vero" non volesse essere raggiunto da queste funzioni che ritiene estranee. È solo avendo in mente questa "evoluzione mancata" delle nuove carceri che si può comprendere la resistenza di molti detenuti ad abbandonare i vecchi istituti dei centri storici, fatiscenti e superaffollati.

Spostandosi verso istituti di nuova costruzione si suppone avrebbero guadagnato migliori condizioni igieniche e strutturali, ma anche questo non è stato sempre vero. Ne sono prova gli scandali delle carceri d'oro e le condizioni pietose in cui versano gli istituti figli di quella stagione, letteralmente a pezzi dopo meno di trent'anni di vita. È però meno evidente quello che abbandonando le carceri cittadine si perdeva, ovvero il legame con la città e il passaggio da istituti che avevano regimi detentivi relativamente aperti, a istituti concepiti come carceri di "buona sicurezza", fatti per chiudere e tenere chiusi, e buoni ancora oggi soprattutto per quello scopo. Perché da allora a oggi poco è cambiato. Basti pensare, per restare in tema, che in una buona metà degli istituti del Paese i detenuti fanno ancora i colloqui con i propri familiari separati da un bancone di cemento, gli uni da una parte, gli altri dall'altra. Il che, legge alla mano, sarebbe vietato dall'ormai lontano 2000.

Eppure l'emergenza di quegli anni non esiste più e quella di oggi è decisamente diversa. Le rivolte nelle carceri o le violenze tra i detenuti sono un retaggio di altre stagioni (e non solo nei nuovi istituti di "buona sicurezza"), mentre quello che caratterizza la popolazione detenuta oggi è l'estrema povertà, sociale e materiale. Non c'è più una emergenza criminalità fuori dal carcere. L'emergenza è tutta interna, e riguarda i numeri di quella che ormai senza scomporsi tutti chiamano "detenzione sociale". Per una emergenza

come questa, in parte del tutto nuova, andrebbe elaborata una idea nuova della pena, e dunque del carcere, ed è questa idea che gli autori del libro provano a mettere in forma.

Una idea della pena è infatti preconditione necessaria per qualunque iniziativa di progettazione architettonica, eppure molti dei contributi raccolti dimostrano come da anni il nostro sistema penitenziario non si sia più interrogato su questo tema. Tanto sul piano architettonico quanto su quello normativo, le nostre carceri, chiamate a rispondere alle più diverse emergenze, sono diventate meri contenitori di corpi, incapaci di progettualità. In un simile contesto, limitarsi a costruire nuove carceri per rispondere al sovraffollamento può apparire sensato, ma è anzitutto questo contesto che va messo in discussione. In primo luogo, perché, in queste condizioni, costruire nuove carceri è inutile. Un contenitore che viene riempito troppo velocemente, o vuotato troppo lentamente, è destinato a saturarsi, qualunque siano le sue dimensioni. In secondo luogo, perché una idea della pena e del carcere è possibile e necessaria e, a dire il vero, ci è anche imposta dalla Costituzione.

Sembra difficile immaginare un “cosiddetto senso della pena”, leggendo il bel saggio di Adriano Sofri, che descrive un carcere iniquo e ottuso, indifferente alle sue stesse regole, eppure il libro su questo tema è ricco di spunti. Dall’idea di un carcere capace di responsabilizzare e preparare alla libertà, anziché infantilizzare i detenuti, come quello descritto da Mauro Palma; all’idea di un carcere “fatto” per l’attuazione della riforma, come emerge da diversi saggi, ancora attesa a ormai 35 anni dalla riforma stessa; all’idea infine di un carcere della dignità, come ci è richiesto dalle norme internazionali. In fondo le norme stesse, interne e internazionali, che regolano la pena ci obbligano a muovere la nostra ricerca in queste direzioni. Chi conosce il carcere sa bene quanto questo possa essere indifferente alle sue stesse regole, ai suoi stessi obblighi, ma il fatto che, come è stato detto, «la condizione delle carceri è lontana dalla Costituzione», dice anche chiaramente in quale direzione il carcere debba evolvere.

*Alessio Scandurra*

HANNO COLLABORATO A QUESTO NUMERO:

STEFANO ANASTASIA, ricercatore di Sociologia del diritto presso l'Università di Perugia

SIMONA FILIPPI, avvocato, coordina le attività dello "Sportello di informazione legale" dell'associazione Antigone

PATRIZIO GONNELLA, presidente dell'associazione Antigone

DANIELA RONCO, dottore di ricerca in Sociologia del diritto presso l'Università di Torino

CLAUDIO SARZOTTI, professore ordinario di Sociologia del diritto presso l'Università di Torino

ALVISE SBRACCIA, ricercatore in Sociologia del diritto, della devianza e del mutamento sociale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Bologna

ALESSIO SCANDURRA, ricercatore presso la Fondazione Michelucci di Firenze, presidente dell'associazione Antigone Toscana



## REGOLE PER L'INVIO DI CONTRIBUTI

Le proposte di contributo devono essere inviate alla redazione di *Antigone. Quadri-mestrale di critica del sistema penale e penitenziario* in formato elettronico (usando le estensioni .doc o .rtf) tramite il seguente indirizzo di posta elettronica: *rivista@associazioneantigone.it*.

La redazione valuterà in prima istanza i contributi pervenuti, verificandone la qualità scientifica e l'originalità del testo, nonché il grado di presumibile interesse per i lettori della *Rivista*.

Ogni contributo sarà valutato anonimamente da due studiosi competenti per materia tratti da una lista di nomi predeterminata dalla redazione della *Rivista*. A tale scopo, gli autori devono predisporre due pagine iniziali: la prima contenente nome, cognome, affiliazione accademica o di altro tipo, indirizzo di posta, telefono, e-mail e ruolo professionale; la seconda contenente il solo titolo del contributo. Gli autori riceveranno un parere scritto sul loro contributo entro tre mesi dalla sua ricezione da parte della redazione. Qualora il contributo fosse accolto per la pubblicazione, gli autori riceveranno una copia omaggio del fascicolo contenente il loro contributo.

Ciascun articolo non dovrà eccedere le 70.000 battute (spazi inclusi), note e riferimenti bibliografici inclusi. L'autore dovrà altresì preparare un *abstract* di circa 1000 battute, comprensivo delle parole chiave (da tre a cinque) ritenute significative, che verrà pubblicato nella *Rivista* all'inizio dell'articolo e nel riassunto finale del numero della *Rivista*.

I titoli dei paragrafi devono essere numerati, ordinati secondo un criterio di progressione numerica e senza eccedere le tre sotto-sezioni (es. 3.1; 3.2; 3.3).

I riferimenti alle opere menzionate nel testo dovranno essere effettuati tra parentesi tonde secondo il sistema "autore/data", con l'iniziale del nome che precede il cognome, es.: (L. Ferrajoli, 1990). Le lettere a, b, c, andranno utilizzate per distinguere le citazioni di lavori differenti di un medesimo autore pubblicati nel corso dello stesso anno, es.: (L. Ferrajoli, 1990a; 1990b). Nel caso sia effettuata una citazione tra virgolette del testo si aggiungerà il numero della pagina citata (es. L. Ferrajoli, 1990, p. 234). Si precisa che il sistema di citazione autore/data consente comunque di utilizzare le note a piè di pagina quando la nota contenga un testo in cui si sviluppa un tema collaterale all'esposizione principale. Tutti i riferimenti effettuati nel testo dovranno essere elencati alfabeticamente (con indicazione del cognome e nome dell'autore), e in dettaglio, alla fine dell'articolo, utilizzando lo stile seguente:

### *Libri:*

Ferrajoli Luigi (1990), *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, Roma-Bari.

### *Nel caso di più libri dello stesso autore nello stesso anno:*

Ferrajoli Luigi (1990a), ...

Ferrajoli Luigi (1990b), ...

### *Per libri antichi citati su riedizioni più recenti citare l'anno dell'edizione originale:*

Beccaria Cesare (1764), *Dei delitti e delle pene*, ed. 2003, Feltrinelli, Milano.

### *Curatele:*

Ceretti Adolfo e Giasanti Alberto (1996), a cura di, *Governo dei giudici*, Feltrinelli, Milano.

### *Articoli contenuti in opere collettive:*

Salento Angelo (2009), *Pierre Bourdieu. La socioanalisi del campo giuridico*, in Giuseppe Campesi - Ivan Populizio - Nicola Riva (a cura di), *Diritto e teoria sociale. Introduzione al pensiero socio-giuridico contemporaneo*, Carocci, Roma, pp. 131-164.

*Articoli contenuti in riviste:*

De Leonardis Ota (2009), *Verso un diritto dei legami sociali? Sguardi obliqui sulle metamorfosi della penalità*, in *Studi sulla questione criminale*, IV, 1, pp. 15-40.

Nei casi di citazioni di *siti internet* o di *quotidiani* occorre precisare l'indirizzo o la testata con relativa data, es.: in *La Stampa*, 12 dicembre 2003, oppure: in *www.ristretti.it*.

*Regole grafiche*

Non sono ammessi nel testo il **grassetto** e il sottolineato. Soltanto i titoli degli articoli e quelli dei paragrafi vanno in **grassetto**.

Il *corsivo* va utilizzato per le parole o le espressioni in lingua straniera (compreso il latino): es. *prima facie*, *screening* etc. e quando si vuole enfaticizzare un termine.

Le virgolette servono *esclusivamente* per le citazioni e non per enfaticizzare determinate parole o passaggi espositivi (in questo caso si usi il *corsivo*).

Nelle citazioni i passaggi omissi vanno segnalati con tre puntini tra parentesi tonde: «nel caso in cui (...) la questione».

I riferimenti alle note a piè di pagina, così come le citazioni degli autori, vanno collocate prima del segno di interpunzione, es.:

- ... nella collaborazione con il sistema penitenziario<sup>1</sup>.
- oppure: ... nella collaborazione con il sistema penitenziario (E. Santoro, 2000).

Il titolo dell'articolo e quelli dei paragrafi non vanno conclusi con il punto.

Gli acronimi vanno indicati con l'iniziale maiuscola e le altre lettere in maiuscoletto, senza spazi né punti tra le lettere, es.:

ONU (e non O.N.U.); CSM (e non C.S.M.).

Per designare organi il cui nome è composto da un sostantivo seguito da un aggettivo occorre usare la maiuscola per il sostantivo e il minuscolo per l'aggettivo (es. Corte costituzionale, Dipartimento Amministrazione penitenziaria, Cassazione penale etc.).

Eventuali tabelle o grafici devono essere numerati progressivamente con l'indicazione del titolo e della fonte. Essi vanno inviati alla redazione con files separati rispetto al testo e devono essere in bianco e nero.



