

antigone

Quadrimestrale di critica
del sistema penale e penitenziario

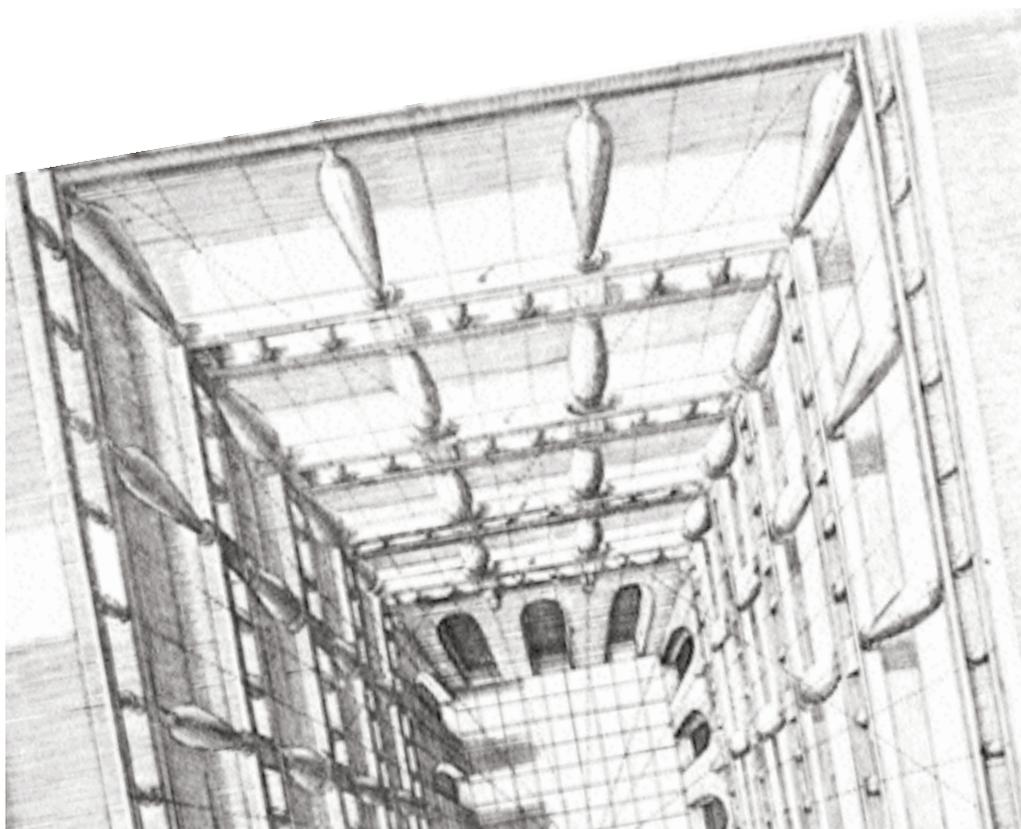
anno III
n. 1 2008

a cura di
associazione
Antigone

edizioni
L'Harmattan Italia



in galera!
**quinto rapporto sulle condizioni di detenzione
in italia**



anno III n. 1 2008

Introduzione,

Giuseppe Mosconi e Claudio Sarzotti

Criminalità e detenzione,

Giovanni Jocteau

Minori “dentro”. Gli istituti penali minorili tra ruolo residuale e nuove funzioni,

Franco Prina

Un esempio di “buona prassi” per i minori e i giovani adulti
in percorso penale: la comunità “La Collina” di Sordiana (Cagliari),

Paola Bonatelli

La recidiva degli indultati,

Giovanni Torrente

La medicina penitenziaria e la riforma della tutela della salute in carcere:
il D.P.C.M. 1 aprile 2008,

Sandro Libianchi

Gli Ospedali psichiatrici giudiziari tra speranze e prospettive di riforma,

Cristiana Bianco e Dario Stefano Dell’Aquila

Gli istituti penitenziari italiani tra disagi strutturali e carenze trattamentali,

Daniela Ronco

Donne e bambini in carcere,

Gennaro Santoro

Due anni di eventi critici nelle galere e nei commissariati,

Patrizio Gonnella e Ignea Lanza di Scalea

Il carcere in Europa fra reinserimento ed esclusione,

Mauro Palma

L’immagine di copertina è tratta da: Jan Vredeman de Vries, *Perspective*, Dover Publ. Inc., New York, 1968 (ripresa da *Antigone*, anno I, n. 1, 1985).

EURO 20,00

ISBN: 978-88-7892-103-X

H

ANTIGONE anno III n. 1 2008



ANTIGONE

Rivista □ANTIGONE□

a cura dell'associazione *Antigone onlus*

SEDE OPERATIVA: v. Principe Eugenio 31 - 00195 Roma

SEDE LEGALE: v. Della Dogana Vecchia 5 - 00186 Roma

www.associazioneantigone.it

tel.: 06.49.38.35.68

associazione.antigone@tin.it

Direttore responsabile: *Claudio Sarzotti*.

Comitato scientifico: *Amedeo Cottino, Luigi Ferrajoli, Paolo Ferrua, Francesco Maisto, Antonio Marchesi, Pio Marconi, Alessandro Margara, Dario Melossi, Giuseppe Mosconi, Mauro Palma, Massimo Pavarini, Tamar Pitch, Eligio Resta, Marco Ruotolo.*

Redazione: *Stefano Anastasia, Massimiliano Bagolini, Cristiana Bianco, Cecilia Blengino, Andrea Catizone, Francesca D'Elia, Dario Stefano Dell'Aquila, Stefano Fumarulo, Patrizio Gonnella, Marina Graziosi, Susanna Marietti, Andrea Molteni, Alessandra Naldi, Daniela Ronco, Alvise Sbraccia, Vincenzo Scalia, Giovanni Torrente, Francesca Vianello.*

ANTIGONE

QUADRIMESTRALE
di critica del sistema penale e penitenziario

anno III n. 1 2008

DOSSIER

In galera!

**QUINTO RAPPORTO SULLE CONDIZIONI
DI DETENZIONE IN ITALIA**

L'HARMATTAN ITALIA
via Degli Artisti 15 - 10124 Torino

RIO ISTA «ANTIGONE»

ABBONAMENTI

Per il **2008** l'abbonamento alla RIO ISTA è stato fissato a 60 e il versamento può essere effettuato:

- sul conto corrente postale n. 93099000 intestato ad Associazione Antigone Onlus, Via della Dogana Vecchia, 5 00186 Roma

- sul conto bancario intestato ad Antigone Onlus presso Banca Popolare Etica S.C.A.R.L. c/c 000000500725

ABI 05018 - CAB 03200

IT BBAN: T 05018 03200 000000500725.

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

Effettuato il versamento, bisogna comunicare il proprio nominativo e indirizzo alla segreteria dell'Associazione Antigone, tramite telefono o fax al numero *06.44363191* o per email all'indirizzo *segreteria@associazioneantigone.it*.

La consegna dei numeri della Rivista avviene per posta ed è gratuita per gli abbonati.

INFORMAZIONI DI ARTICOLI

Le proposte di pubblicazione vanno inviate alla sede operativa dell'Associazione Antigone in versione cartacea e in formato elettronico (word).

Autorizzazione alla pubblicazione n. 5939 del 02.02.2006
depositata presso il Tribunale di Torino

www.editions-harmattan.fr

harmattan.italiaz-agera.it

© Associazione Antigone e L'Harmattan Italia, 2008

INDICE

<i>Introduzione,</i> Giuseppe Mosconi e Claudio Sarzotti	7
<i>Criminalità e detenzione,</i> Giovanni Jocteau	20
<i>Minori “dentro”. Gli istituti penali minorili tra ruolo residuale e nuove funzioni,</i> Franco Prina	55
<i>Un esempio di “buona prassi” per i minori e i giovani adulti in percorso penale: la comunità “La Collina” di Serdiana (Cagliari),</i> Paola Bonatelli	81
<i>La recidiva degli indultati,</i> Giovanni Torrente	85
<i>La medicina penitenziaria e la riforma della tutela della salute in carcere: il D.P.C.M. 1 aprile 2008,</i> Sandro Libianchi	115
<i>Gli Ospedali psichiatrici giudiziari tra speranze e prospettive di riforma,</i> Cristiana Bianco e Dario Stefano Dell’Aquila	141
<i>Gli istituti penitenziari italiani tra disagi strutturali e carenze trattamentali,</i> Daniela Ronco	161
<i>Donne e bambini in carcere,</i> Gennaro Santoro	174
<i>Due anni di eventi critici nelle galere e nei commissariati,</i> Patrizio Gonnella e Igiea Lanza di Scalea	178
<i>Il carcere in Europa fra reinserimento ed esclusione,</i> Mauro Palma	188

Si ringrazia per la disponibilità e per la collaborazione prestata in questi mesi il Ministero della Giustizia ed in particolare il capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Ettore Ferrara, il vice-capo Emilio Di Somma, il Dr. Massimo De Pascalis e la Dr.ssa Raffaella Durano.

Un ringraziamento particolare va a tutti gli osservatori senza i quali non sarebbe stato possibile presentare questo Rapporto: Maria Adorante, Valentina Albertini, Aurora Angiuoni, Massimiliano Bagagnoli, Roberta Bartolozzi, Patrizia Basso, Cristiana Bianco, Hulla Bissoni, Paola Brasile, Letizia Campagna, Immacolata Carpiello, Antonio Giuseppe Casella, Mara Ceccatelli, Luca Colaiacomo, Michela Conciani, Stefano Danti, Giada De Bonis, Elia De Caro, Dario Stefano Dell'Aquila, Domenico De Lisi, Francesco De Sando, Christian Giuseppe De Ito, Girolama Dominici, Simona Filippi, Anna Federico, Carmine Federico, Stefano Fumarulo, Patrizio Gonnella, Marina Graziosi Ferraroli, Carlo Gubitosa, Chiara Maria Ioele, Giovanni Jocteau, Igiea Lanza di Scalea, Maria Lenti, Melania Malini, Antonio Marchesi, Giovanni Marsico, Saverio Migliori, Andrea Molteni, Francesca Mottolose, Giovanna Olita, Mauro Palma, Cristiana Pellicetti, Romina Raffo, Rosalba Razzano, Matteo Ripamonti, Daniela Ronco, Stefano Rossi, Giuseppina Ruiu, Ursula Ruiu, Gennaro Santoro, Claudio Sarzotti, Alvise Sbraccia, Vincenzo Scalia, Alessio Scandurra, Carlo Schenone, Santa Sciarba, Giovanni Torrente, Melissa Turri, Franco Manzati, Francesca Maniello, Marina Lenia Lipori.

Infine un caro saluto ai coordinatori dell'Osservatorio 2006 e 2007 Laura Astarita, Paola Bonatelli, Susanna Marietti.

Con questo numero inizia la collaborazione con la tipografia della Casa Circondariale di Ivrea per la stampa della rivista, resa possibile grazie al contributo della Compagnia di San Paolo di Torino.

Introduzione

Giuseppe Mosconi e Claudio Sarzotti

“In galera-” urlava Giorgio Bracardi nella parodia del gerarca Catenacci ai tempi, ormai lontani, della trasmissione radiofonica “Alto gradimento”. La deriva securitaria che ha colpito il nostro paese sembra aver fatto proprio quello *sketch* macchiettistico di arborea memoria. Siamo arrivati al punto da doverci interrogare se sarà l’Europa o qualche altro organismo internazionale a porre per lo meno un argine a tale deriva. Chi avrebbe mai detto, quando siamo entrati nell’area monetaria dell’Euro, che i benefici maggiori di non essere esclusi dal consesso delle più progredite nazioni europee non sarebbero stati di tipo economico, ma avrebbero riguardato le politiche penali e dell’immigrazione. Da quando la “frenesia securitaria” (cfr. L. Mucchielli, 2007) ha contagiato anche il nostro paese il baluardo più consistente (l’unico) contro di essa sembra essere rappresentato dalle direttive europee. Il populismo penale (cfr. J. Pratt, 2007) ha improntato di sé l’intera campagna elettorale. La vittoria del centro-destra è stata spiegata con l’aver risposto con maggior credibilità a tale frenesia, al centro-sinistra si imputa di non aver saputo intercettare tale spirito del tempo. Del resto, sulla politica criminale i programmi dei due principali partiti erano sconsolatamente simili. Il partito democratico, volendo distinguersi dalla sinistra radicale, per certi versi si è mostrato più realista del re (ricordate le ordinanze anti-lavavetri proposte dai sindaci di centro-sinistra o il pacchetto sicurezza dopo l’omicidio Reggiani promosso dall’allora sindaco di Roma Veltroni). La facile conclusione dell’elettorato è stata: “se posso scegliere l’originale perché mi devo accontentare della fotocopia” voler scimmiettare la destra sulle politiche dell’ordine pubblico non solo non ha portato voti, ma priva oggi l’opposizione di centro-sinistra di ogni argomento da opporre alla deriva securitaria. Come gridare allo scandalo sulle politiche di tolleranza zero quando sino a ieri erano presenti, più o meno esplicitamente, nel programma elettorale di Veltroni. Se l’obiettivo è procurarsi un cane da guardia sarà meglio acquistare quello che abbaia ma non morde, o invece quello che ai latrati fa seguire l’aggressione al malcapitato ladro di turno. La questione è sapere se abbiamo bisogno di un cane da guardia.

Dopo le elezioni, com'era logico aspettarsi, il nuovo governo di centrodestra ha inteso dare una prova pregnante della propria affidabilità elettorale sul terreno più facile e, insieme, presumibilmente più remunerativo del consolidamento del consenso: quello della sicurezza e della difesa del suolo patrio dall'invasione dei migranti. Istanze rese urgenti e drammatizzate, ben oltre ogni riscontro oggettivo, attraverso una campagna mediatica prolungata e crescente, assai prima della fase elettorale, in una significativa sintonia/concorrenza tra i due schieramenti, così da indurre un clima di allarme sociale affetto da un insieme di assoluti, tali da non ammettere ritardi, deroghe o dissensi. In effetti i provvedimenti presi dal Berlusconi I0 si pongono in piena continuità con gli orientamenti di fondo che hanno ispirato il "pacchetto sicurezza" del precedente governo, amplificandoli e radicalizzandoli, come si conviene ad una cultura autenticamente di destra cui l'attuale maggioranza si ispira. Non a questa sede, né ci sarebbe lo spazio per un'analisi dettagliata dei provvedimenti giurassunti, o in corso di introduzione, per cui ci limitiamo ad individuare i criteri di fondo che appaiono ispirarli, considerati per tipologia di provvedimento e i loro possibili effetti sul terreno che più ci preme: quello della realtà carceraria e della tutela dei diritti dei più deboli.

Innanzitutto una serie di provvedimenti mirano a contrastare l'immigrazione irregolare, *tout court* definita come clandestina. La "punta di diamante" di questa politica è ovviamente il reato di immigrazione clandestina, con pena dai 6 mesi ai 4 anni di reclusione; la forma di immigrazione più naturale, più diffusa, più praticabile, più regolarizzata, quella che di fatto è connessa al fenomeno migratorio in quanto tale, viene definita reato, per effetto di una astratta definizione normativa che si sovrappone strumentalmente e ideologicamente alla realtà dei fatti. Si viene così a perseguire non il reato, ma il soggetto in quanto tale, in relazione al suo status giuridico, venendosi così ad insinuare nel nostro ordinamento l'inquietante figura del "reato d'autore" tipica dei regimi autoritari, che ha trovato i suoi epigoni postmoderni nei teorici del "diritto penale del nemico". A dettare legge dovrebbero essere, per converso, gli accordi sulle quote di flussi e la loro applicazione, quando ne è evidente l'inadeguatezza, l'impraticabilità applicativa, la macchinosità procedurale, a fronte delle spinte che determinano i flussi migratori nell'interazione tra motivazioni ad emigrare e fabbisogno/capacità di assorbimento del mercato del lavoro. Del resto perché mai il carcere dovrebbe rappresentare un

deterrente per l'immigrazione clandestina. Non lo è per la criminalità in genere, assunto che intorno al 20% si attesta la percentuale dei reati "scoperti", sui denunciati, per cui si procede contro qualcuno, e ulteriormente meno che dimezzata è la percentuale dei reati per cui qualcuno finisce in carcere per condanna. Se avviene per fatti delittuosi, da molto condannati dall'opinione pubblica, immaginiamo quanto possa funzionare la minaccia detentiva per comportamenti fortemente diffusi, da quando esiste l'immigrazione, quanto fortemente motivati dalla povertà, dalla paura, dal bisogno, da legittime aspirazioni, nonché richiesti (di fatto legittimati) dalla domanda di mano d'opera da parte di un sistema economico sempre più in crisi, con prospettiva/speranza di regolarizzazione e di fatto da tempo accettati dall'opinione pubblica. L'esperienza del carcere non si presenta così minacciosa e traumatica, e non solo per un calcolo delle probabilità, per chi viene da condizioni molto più disagiate e ha una forte motivazione di cambiamento del suo status. Può semplicemente costituire un "incidente di percorso" (cfr. A. Sbraccia, 2007), mentre la minaccia di espulsione, che si associa alla condanna penale, è presente ora, e la sua scarsa efficacia è sotto gli occhi di tutti. Ciò che d'altra parte accadrebbe sarebbe un forte incremento della popolazione detenuta, il rischio di sovraffollamento, con costi insostenibili tanto per i reclusi che per chi il carcere deve gestirlo, nonché con aggravio finanziario. Costi certo incommensurabili e del tutto irrazionali a fronte della scarsa percentuale di "capri espiatori" perseguiti e alla probabilissima inefficacia del provvedimento. A considerazioni analoghe si prestano gli altri provvedimenti anti-immigrazione clandestina: la maggiorazione di un terzo delle pene per l'irregolare che delinque, il prolungamento della detenzione presso i C.P.T. fino a 18 mesi. Ma anche gli ulteriori due provvedimenti iscrivibili in quest'area non sembrano destinati a maggior successo: il divieto di affittare appartamenti ad immigrati irregolari, pena la confisca dello stesso, e il divieto di "matrimoni di comodo", con richiesta di due anni di obbligatoria precedente convivenza. Per il primo è infatti noto quanto diffusa sia tra gli immigrati la pratica del subaffitto, per cui è sufficiente che un appartamento venga affittato da un immigrato regolare per coprire l'affitto a favore di un certo numero di altri immigrati, eventualmente irregolari; mentre è più che verosimile che tale situazione avverrebbe con la connivenza del proprietario dei locali, dato che ne avrebbe un deciso vantaggio economico. Quanto al secondo provvedimento, è da chiedersi chi certifichi il

periodo di convivenza richiesto, e come lo faccia, ponendosi il serio rischio che, anche in questo caso, vengano effettuate dichiarazioni “di comodo”, con l’effetto di spostare semplicemente il fenomeno, senza risolverlo in alcun modo.

Ulteriori ostacoli alla regolarizzazione sono rappresentati dalla effettuazione del test del DNA, come preconditione del ricongiungimento familiare e l’introduzione di presupposti più restrittivi per l’acquisizione dello status di “rifugiato politico”.

Se giRil precedente governo aveva *in articulo mortis* reso definitivo un discutibile provvedimento espulsivo, qui gli strumenti diretti a tale fine vengono estesi e radicalizzati. Infatti, oltre a riprendere la vaga quanto cogente categoria dei “motivi imperativi di pubblica sicurezza” per giustificare l’espulsione anche del cittadino comunitario (leggasi rumeno), ne vengono estesi e resi più vaghi i presupposti, fino a includere la pericolositR “per la moralitR pubblica e il buon costume”, mentre si prevede anche l’espulsione dello stesso cittadino dopo tre mesi sul semplice presupposto della mancanza di fonti lecite di reddito. Cosi come viene espulso anche chi subisce una condanna superiore ai due anni.

D’altra parte alcune attivitR tipiche di alcune categorie di migranti vengono rese difficili da disposizioni particolari. Cosi T per la vendita di merci contraffatte (peraltro prodotte da italiani, o da unitR produttive “fuori tiro”), che si prevede vengano sequestrate e distrutte dopo 15 giorni dal sequestro; o per il trasferimento di denaro attraverso i call center, attivitR che puW essere effettuata solo se l’utente esibisce validi documenti di identitR, pena la chiusura forzata dell’agenzia di telecomunicazioni. Cosi si radicalizza l’aura di sospetto e di probabile criminalitR con cui si vuole qualificare l’attivitR dei migranti in quanto tali, prefigurando come reato attivitR da sempre considerate lecite e diffusamente praticate, anche se aventi al loro interno elementi di probabile illegalitR. Ancora, nello stesso ordine di idee, si introduce il reato di induzione di minore all’acattonaggio, con condanna fino ai tre anni e la perdita della patria potestR. Certo non si tratta di un’attivitR encomiabile, e con effetti per diversi aspetti assai negativi sullo sviluppo della personalitR del minore e sul suo probabile futuro, ma il delicato rapporto parentale in un nucleo familiare probabilmente multiproblematico non si puW risolvere a colpi di provvedimenti repressivi e di incapacitazioni. Si tratta piuttosto, proprio a partire dalla situazione problematica emergente, di sviluppare interventi adeguati presso il

nucleo familiare, attivando sostegni tanto di ordine morale che materiale.

Se dunque l'insieme dei provvedimenti fin qui considerati sono orientati a reprimere, espellere, incapacitare il migrante in quanto tale, sul presupposto della vocazione criminale dello stesso (circostanza che andrebbe verificata, in modo meno approssimativo e generalizzato, da parte degli operatori del controllo), un altro ruolo centrale ricopre la conferma del provvedimento, giRpreso dal precedente governo, che attribuisce ai sindaci il potere di adottare provvedimenti urgenti in materia di pericoli per la sicurezza urbana e l'incolumitRpubblica. Qui l'indeterminatezza e la genericitR giRrilevate a proposito delle precondizioni dei sopra ricordati provvedimenti espulsivi si manifesta con ancor maggiore evidenza, interessando non solo la definizione delle situazioni pericolose, ma anche il tipo di poteri di cui i sindaci possono disporre e il tipo di provvedimenti che gli stessi potrebbero assumere. Se si tengono presenti i tipi di misure contro lavavetri, mendicanti, *writers*, nomadi e senza casa, che alcuni noti sindaci italiani avevano giRpreso prima della definizione del testo legislativo del governo Prodi e che quello, come questo, sostanzialmente intendono legittimare e ratificare, abbiamo sotto gli occhi alcuni inquietanti esempi di che cosa tali misure possano voler dire. Si tratta di fatto di sanzioni parapenali, che comportano decise restrizioni della libertRpersonale, adottabili senza nessuna definizione preventiva di fattispecie di illecito, senza alcun accertamento e tutela processuale e senza alcun diritto alla difesa, né altre garanzie, in totale contrasto perciWcon gli elementi di base della civiltR giuridica e della certezza del diritto. Si da così spazio a forme di arbitrio e di possibile lesione della libertRindividuale se possibile più elevati di quelli che abbiamo riscontrato a proposito dei poteri di espulsione sopra richiamati.

Per altro verso, tale provvedimento segna una decisa involuzione repressiva delle proposte a suo tempo elaborate dalle metodologie di Nuova Prevenzione, tese a conferire ai sindaci poteri particolari in tema di prevenzione della criminalitR. Alla base di tale proposta stava infatti l'idea che gli amministratori locali fossero i più competenti ad intervenire nel loro territorio in chiave preventiva, con un'avveduta e documentata conoscenza della loro realtR, sulle condizioni socioeconomiche che favoriscono tanto il diffondersi di comportamenti illegali, quanto il radicarsi di sentimenti di insicurezza. Se tale approccio, nelle teorie della Nuova Prevenzione, era stato concepito come

possibilitRdi sviluppo di politiche alternative alla repressione penale, il fatto che lo stesso oggi si traduca in qualcosa di ancor meno garantistico e di ancor più persecutorio del diritto penale stesso, dRl'idea della consistenza dell'involuzione culturale, oltre che politica, intervenuta, e non solo certo per gli orientamenti politici del centrodestra. Nello stesso ambito tematico possiamo far rientrare le misure contro i *writers* di *murales*, ai quali, oltre ad essere evidentemente esposti all'intervento più o meno imprevedibile dei sindaci, Tfatto obbligo di ripristinare il bianco anonimato dei muri istoriati dal loro lavoro spesso di apprezzabile livello artistico.

Seguono poi alcune disposizioni rivolte ad indurre la repressione penale verso alcuni tipi di reati contro il patrimonio, ai quali appare associato un diffuso allarme sociale: il furto in appartamento, la rapina, lo scippo. In questi casi, salvo circostanze eccezionali, giRin base al pacchetto sicurezza Amato Tstata resa obbligatoria la custodia cautelare prima della condanna definitiva, mentre, dopo la condanna, non puWessere richiesta la misura alternativa dalla libertR in applicazione della legge Simeone-Saraceni. Non solo quindi la custodia preventiva rappresenta, in questi casi, un anticipo di pena necessitato, anche come forma di prevenzione rispetto alla pericolositR del soggetto, indipendente dalla condanna, ma non Tapplicabile, almeno per un lungo periodo, altra pena, che non sia il carcere. Le nuove disposizioni del pacchetto Maroni introducono il rito per direttissima e vietano la sospensione condizionale della pena. Tali reati vengono così assimilati ai reati di terrorismo e di mafia. Se si pensa che, invece, in quanto tipiche espressioni della microcriminalitRdiffusa contro il patrimonio, essi rientrerebbero a pieno titolo in quei reati da gestire, in una prospettiva riformatrice, con misure alternative alla pena detentiva, considerando anche la possibilitRche gli stessi siano perseguibili solo a querela di parte, e non escludendo che possano rientrare nelle fattispecie che possono dare luogo a forme di mediazione tra autore e vittima, ci rendiamo conto di quanto, in ottemperanza alle retoriche securitarie, ci sia spinti nella direzione opposta.

Seguono inoltre alcune disposizioni orientate a sanzionare più gravemente comportamenti che si presuppongono come particolarmente negativi, ritenuti oggetto di particolare riprovazione da parte dell'opinione pubblica. Reati compiuti ai danni di disabili, ai danni di minorenni o coinvolgendo minorenni. La guida in stato di ebbrezza comporta automaticamente il ritiro della patente e la confisca dell'autoveicolo. Non mancano aggravamenti di pena per un reato di

particolare attualità l'incidente sul lavoro, per omesse misure preventive. Così come viene estesa la possibilità di confiscare i patrimoni della criminalità organizzata. Queste ultime disposizioni, che riprendono temi tradizionalmente vicini alle linee d'intervento della sinistra, nel quadro generale della legislazione in oggetto, assumono il significato di rappresentarne l'imparzialità e la rispondenza al senso comune, contribuendo così a legittimare le precedenti disposizioni, e il loro carattere sostanzialmente illiberale e inutilmente repressivo. Imparzialità che, peraltro, risulta molto attenuata considerando il parallelo giro di vite in merito all'utilizzo delle intercettazioni telefoniche nelle indagini riguardanti buona parte delle fattispecie della criminalità dei colletti bianchi.

Complessivamente l'estendersi della possibilità di reprimere e costringere senza diritti e garanzie, l'indurimento delle sanzioni, l'estensione della possibilità di incarcerare, la persecuzione esplicita di determinati soggetti deboli, l'invasiva coercitiva nella stessa sfera fisica individuale disegnano una cultura regressivamente orientata a ricorrere sempre più ampiamente allo strumento penale in modo arbitrario e strumentale. Attivazione contro determinate figure di nemico pubblico, tendenza ad un uso amministrativo delle sanzioni, svincolato dai necessari limiti di garanzia, uso simbolico dello strumento penale, come mezzo di organizzazione del consenso e di contrattazione politica. Soprattutto allarmante la tendenza ad usare queste tecniche verso le persone in quanto appartenenti ad un particolare status; quello di immigrato, *in primis*, ma sullo sfondo quello di marginale, di mendicante, di senza fissa dimora, di senza reddito, di diverso e di non affidabile, a prescindere dal compimento di atti configurabili come reato e dalla violazione di uno di quei beni fondamentali di interesse collettivo, da comportare, secondo il pensiero moderno, la tutela dello strumento penale. Dietro la foglia di fico dell'irregolarità appare con tutta evidenza che la volontà fondamentale è quella di espellere e di recludere gli immigrati che superano un certo limite e che non rientrano nel ruolo di lavoratore super sfruttato.

Ma tutta una serie di altri aspetti si associano a questa tendenza di fondo, tali da richiedere un alto livello di attenzione da parte della coscienza democratica, e una decisa disponibilità alla mobilitazione. Non parliamo di ciò che si era fortemente auspicato, che il precedente governo aveva sostanzialmente affossato e che l'attuale fase politica rende sostanzialmente proibitivo: il ritiro delle leggi "riempircere", la ex Cirielli sulla recidiva, la Bossi-Fini sull'immigrazione, la

Fini-Giovanardi sulle droghe, la riforma del codice penale, con ampie possibilità di misure alternative alla detenzione, cui aveva dato mano la commissione Pisapia. Pensiamo piuttosto al fatto che la cultura politica e, a questo punto, etica, egemone nel sistema di governo e istituzionale, con ampia possibilità di accettazione da parte dell'opinione pubblica, a fronte dell'evidente tendenza alla ripresa del sovraffollamento delle carceri, al drammatizzarsi di quegli aspetti che avevano a suo tempo, dopo una lunga e controversa gestazione, legittimato l'indulto, considera non solo accettabile, ma necessario e auspicabile, un forte incremento, dagli esiti imprevedibili, del numero dei reclusi, con tutte le implicazioni negative possibili, in termini di sofferenza umana, di costi sociali ed economici, di aumento di marginalizzazione e di violenza nei rapporti sociali. Nascondendosi dietro la foglia di fico dell'irregolarità che di fatto si intende praticare senza i lacci e i laccioli del garantismo e dello stato di diritto la possibilità di espellere, allontanare, recludere, sorvegliare, neutralizzare, chiunque si presti ad essere considerato un pericolo per la civile convivenza e per il mantenimento degli standard di benessere raggiunto dalle società sviluppate. Certamente colpisce la continuità nelle linee di fondo secondo cui affrontare e gestire il problema sicurezza tra il precedente e l'attuale governo, con l'aggravante che quest'ultimo appare spendere il marchio di garanzia a conferma della sua maggiore affidabilità, quasi dicesse all'ex maggioranza: "siete degli inetti mestieranti, ora vi insegniamo noi". E certamente sono applicabili paradigmi e modelli interpretativi di taglio critico, da tempo utilizzati con successo per decodificare le tendenze in atto. Così per la funzione di capro espiatorio delle aree marginali fatte oggetto di controllo ed esorcizzate in rapporto alle ragioni profonde e complesse che determinano i sentimenti di insicurezza diffusi, riconducibili, per non fare che degli esempi, al destabilizzarsi del quadro politico economico globale, al logorarsi dei margini dello sviluppo, alle molte minacce che incombono sul pianeta, alla crisi del *welfare state*, all'urgenza stressante e ansiogena dei sistemi di aspettative cui ogni soggetto fatto segno, alla perseguibilità sempre più faticosa delle mete sociali imposte, al disgregarsi dei legami sociali ed affettivi. Così ancora per l'evidente circolo vizioso per cui tanto più si sviluppano politiche securitarie, all'insegna della tolleranza zero e del controllo amministrativo, tanto più si ingigantisce l'immagine della gravità e dell'estensione del pericolo, tale da richiedere nuovi provvedimenti restrittivi. Ma ciò che particolarmente oggi colpisce è

che potremmo definire la “normalizzazione dell'emergenza”, cioè che il massiccio *battage* mediatico, per molti aspetti senza precedenti, sulla crescita dell'allarme criminalità associato principalmente all'immigrazione clandestina, sulla diffusione di sempre più elevati sentimenti di insicurezza, peraltro su basi assolutamente labili di conferma empirica, ma tali comunque da richiedere decisi provvedimenti securitari, viene a costituire una specie di costante rumore di fondo che rifluisce nella normalità quotidiana. Paradossalmente la diffusa, costante, sistematica, generalizzata immagine della pretesa presenza dell'insicurezza a divenire di per sé stessa rassicurante, come una visione unica e assolutizzante della realtà che si colloca sullo sfondo, come dimensione di continuità di condivisione, di possibile rassicurazione, in sintesi di normalità di senso quotidiano. Ma anche come uno stato di fatto acquisito, che se, da un lato, si raffredda emotivamente, dall'altro, non ammette deroghe, obiezioni o valutazioni critiche. Così il sentimento di insicurezza si fa verbo di un pensiero unico totalizzante, che implica la necessità irrinunciabile e normalizzata di qualsiasi intervento si presenti all'altezza del pericolo rappresentato. Ogni critica o proposta contraria non può apparire, a questo punto, che come irresponsabile, irrealistica, “buonista”, colpevolmente complice. In secondo luogo, colpisce il fatto che tale cultura si associa anche al malcontento esplicitato per il deterioramento delle condizioni di vita e per l'incertezza del futuro, temi che di per sé si collocherebbero in tensione conflittuale con il sistema politico ed economico egemone, ma che, associati e contaminati con la cultura securitaria, rifluiscono verso posizioni conservatrici o filo populiste. È questo il terreno su cui si radica una diffusa cultura dell'intolleranza, a sfondo razzista, di cui i *pogrom* anti-immigrati e gli assalti ai campi nomadi non sono che la punta emergente, certamente legittimata dal clima indotto dai provvedimenti legislativi in atto, dagli orientamenti di fondo che appaiono ispirarli, in questo senso davvero irresponsabili. A questo punto l'impegno per i diritti dei reclusi e per il ridimensionamento progressivo dell'istituzione carceraria, che ci ha sempre caratterizzato, assume tutto il valore di una battaglia di civiltà, di una riaffermazione esperta e consapevole di democrazia e di presa di coscienza collettiva, che non ammette, date le circostanze, attendismi o ritardi.

Scelte di politica criminale di questo tipo hanno, infatti, un ulteriore difetto: quello di scaricare, per l'ennesima volta, sul carcere un peso insostenibile. Opportunamente qualcuno ha cominciato a chie-

dersi se sia “stata compiuta, ad esempio, una seria previsione di quanto potranno incidere sulla popolazione carceraria, e pertanto sulla tenuta delle strutture penitenziarie, i provvedimenti prossimi venturi. Sono stati calcolati quanti nuovi posti carcere saranno necessari. Si sono ipotizzate le misure idonee a fronteggiare eventuali rivolte dei detenuti” (Carlo Federico Grosso su “La Stampa” del 12 maggio). Siamo dunque per tornare ai tempi in cui i detenuti per far sentire la loro voce non avevano che la strada di incendiare materassi e issarsi sui tetti delle carceri.

In questo contesto si inserisce il quinto rapporto sulle condizioni detentive in Italia dell’associazione Antigone che quest’anno viene ospitato in un numero monografico della nostra rivista. Certo fa una certa impressione rileggersi a distanza di meno di due anni la prefazione di Mauro Palma al quarto rapporto. Mentre questo andava in stampa il Parlamento aveva appena approvato il provvedimento di indulto e Palma non poteva non registrare le speranze che esso rappresentasse un segnale di svolta nella politica criminale e penitenziaria del nostro Paese. Innanzitutto, risolvere, almeno temporaneamente, il problema del sovraffollamento e quindi in sostanza una questione di legalità perché “nulla è più disastroso che far vivere chi non ha recepito il senso di legalità, e, quindi, ha commesso reati, in una situazione di palese non corrispondenza tra quanto normativamente definito e quanto attuato e vissuto” (M. Palma, 2006, p. 9). Inoltre, cominciare ad affrontare seriamente alcune delle questioni interne al sistema penitenziario: l’attuazione del regolamento di esecuzione del 2000 e della riforma della sanità penitenziaria, il lavoro e l’istruzione scolastica. Ed infine, soprattutto, impedire “la ripresa di un nuovo ciclo di ricorso al carcere quale unica forma sanzionatoria” intervenendo sulle tre grandi categorie di reclusi che costituiscono gran parte della cosiddetta detenzione sociale: stranieri, persone tossicodipendenti e pluri-recidivi nell’ambito dei reati di strada.

Il bilancio su almeno due dei tre ambiti è decisamente sconsigliante. Se, infatti, qualcosa è stato fatto per risolvere alcuni dei problemi interni al sistema penitenziario (si vedano, a tal proposito, il saggio di Sandro Libianchi e quello di Dario Stefano Dell’Aquila e Cristiana Bianco sulla riforma della sanità penitenziaria e degli O.P.G.), sul versante sia delle politiche criminali e, conseguentemente, del recupero di legalità all’interno degli istituti attraverso una riduzione del sovraffollamento la situazione attuale e prossima futura si annuncia drammatica.

Nel saggio di Giovanni Jocteau vengono descritti i numeri della popolazione detenuta che si stanno ricollocando ai livelli della situazione pre-indulto senza che tale innalzamento sia giustificato da un equiparabile incremento dei tassi di criminalità. Lo stesso settore penale minorile non è esente da tentazioni neo-retribuzioniste e di mera funzione neutralizzativa della pena detentiva, soprattutto per quanto riguarda i minori stranieri, pur in una situazione di tassi di carcerazione non paragonabile a quelli degli adulti (cfr. il saggio di Franco Prina). Del resto, la recidiva degli indultati, contrariamente a quanto sostenuto dalla *vulgata* giornalistica e da nuovi fautori della gestione attuariale del sistema penale (cfr. C. Sarzotti, 2007), si è mostrata in linea con quella (peraltro notoriamente elevata) registrata nel corso degli ultimi anni nell'ambito delle persone scarcerate, come segnala l'analisi di Giovanni Torrente. Dato che non può certo sorprendere, in quanto l'indulto è stato, per un verso, un'occasione mancata rispetto alla capacità del welfare italiano di mettere in campo strategie di reinserimento delle persone scarcerate e, per l'altro, rispetto alla capacità dell'amministrazione penitenziaria di autoriformarsi, in particolare nell'ambito delle attività trattamentali. Come mette in luce nel suo saggio Daniela Ronco, queste ultime hanno mostrato ancora una volta la tendenza alla personalizzazione degli interventi, ad un problematico rapporto con le agenzie di intervento sociale sul territorio, ad una carenza di risorse investite rispetto ai bisogni sempre crescenti di formazione professionale e di lavoro intramurario.

Quali speranze per il futuro? Probabilmente tali speranze, se esistono, provengono più che dal mondo della politica dal mondo delle professioni, da quel settore degli operatori sociali e del diritto che hanno elaborato in questi anni strategie e programmi di riforma del sistema penale e penitenziario. Pensiamo al già citato progetto di un nuovo codice penale elaborato dalla migliore cultura giuridica penalistica, alla riforma dell'ordinamento penitenziario ispirata alle linee più avanzate della cultura professionale della magistratura di sorveglianza e degli operatori penitenziari proposta da Alessandro Margara, alla stessa riforma della sanità penitenziaria che in alcune regioni ha trovato l'interesse degli operatori sanitari del Servizio Sanitario Nazionale come nuova battaglia sui diritti delle persone detenute. O ancora il grido d'allarme per "salvare la Gozzini" dal progetto di legge Berselli lanciato dal volontariato penitenziario tramite la Conferenza Nazionale Volontariato e Giustizia o quello del

coordinamento dei Garanti delle persone private della libertà che ha affermato, in un comunicato del 16 giugno scorso, che “la ricerca doverosa di condizioni di sicurezza soprattutto nei grandi centri urbani non può approdare alla carcerizzazione di tutti coloro che diverranno pericolosi in base non a ciò che hanno compiuto, ed a condotte realmente offensive, ma in base alla condizione soggettiva della categoria presa in considerazione (i “clandestini”), ponendo le basi per un inaccettabile diritto penale del nemico, feroce di discriminazioni e inutile per la sicurezza pubblica”.

Si collegano qui numerose assonanze col programma per una nuova giustizia penale che Antigone aveva proposto prima dell’ultima tornata elettorale. I quattro punti del documento, infatti, sono stati riassunti in slogan, ognuno dei quali in grado di ispirare un insieme di scelte di politiche criminali. “Il diritto penale deve giudicare i fatti e non le storie di vita”, ovvero evitare che la figura del reo si trasformi in quella del nemico pubblico, i cui diritti perdono gran parte della loro cogenza e la recidiva diventa l’elemento principale, se non unico, con cui commisurare la pena. “Una giustizia equa e una difesa pubblica” per rendere effettiva quella scritta che campeggia in ogni aula di giustizia “la legge è uguale per tutti” (a proposito, si tornera a contestarla e a preferirgli quella della legge berlusconiana “adattata” in nome del popolo italiano), ma che suona ormai come una beffa per coloro che non possono permettersi schiere di agguerriti (e costosi) avvocati difensori. “I diritti vanno promossi e protetti”, soprattutto nelle istituzioni in cui le persone sono private della libertà personale e quindi in situazioni in cui la loro tutela è particolarmente a rischio. In questa prospettiva, grande attenzione dovrà essere posta non solamente al carcere, ma a tutte quelle strutture, *in primis* i Centri di Permanenza Temporanea, che di fatto ne svolgono le funzioni. “La tortura va messa fuorilegge” introducendo una nuova fattispecie nel nostro sistema penale, raro esempio di penalizzazione di un comportamento che potrebbe possedere efficacia deterrente e un forte valore simbolico di riaffermazione di un principio ormai secolare (*do you remember* Beccaria) di civiltà giuridica. Senza dimenticare, peraltro, che, secondo le direttive del Comitato per la Prevenzione della Tortura presso il Consiglio d’Europa, la condizione di sovraffollamento delle carceri prolungata nel tempo costituisce, a tutti gli effetti, una situazione che può essere assimilata alla tortura nei confronti della popolazione detenuta.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

MUCCHIELLI L. (2007), a cura di, *La frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, Paris, La Découverte.

PALMA M. (2006), *Prefazione* a L. Astarita, P. Bonatelli, S. Marietti, a cura di, *Dentro ogni carcere. Antigone nei 208 istituti di pena italiani. Quarto rapporto sulle condizioni di detenzione*, Roma, Carocci, pp. 9-10.

PRATT J., (2007), *Penal populism*, London, Routledge.

SAR4OTTI C. (2007), *Indulto e recidiva: il "nuovo" paradigma della giustizia attuariale*, in A. Margara et al., a cura di, *Ordine & disordine*, Firenze, Fondazione Michelucci, pp. 59-65.

SBRACCIA A. (2007), *Migranti tra mobilità e carcere. Storie di vita e processi di criminalizzazione*, Milano, F. Angeli.

Criminalità e detenzione

Giovanni Jocteau

La popolazione penitenziaria

Questo articolo si pone l'obiettivo di fornire al lettore una fotografia della popolazione detenuta nel nostro paese. Oltre alle cifre e alle tendenze in atto dell'universo carcerario, saranno prese in considerazione alcune caratteristiche socio-anagrafiche e giuridiche dei soggetti attualmente ristretti nelle nostre prigioni. Nel secondo paragrafo sarò invece affrontato il tema, quanto mai di attualità, dell'andamento della criminalità in Italia, anche nel tentativo di stabilire se vi sia o meno un nesso diretto tra l'aumento dei tassi di carcerazione e il numero di reati commessi e di valutare quali siano gli eventuali altri fattori in grado di incidere sul fenomeno.

Dalla pubblicazione dell'ultimo rapporto sono passati due anni, ma purtroppo l'allarmante situazione delineata nel 2006, caratterizzata dal numero più alto di detenuti registrato nel periodo repubblicano, sembra destinata a riproporsi in un futuro molto prossimo. Nel periodo in questione ha giocato un ruolo centrale l'emanazione del provvedimento di indulto nel luglio 2006. In conseguenza dell'atto di clemenza, che prevede uno sconto di pena di tre anni per i reati commessi entro il 2 maggio 2006, tranne che per alcune fattispecie, quali l'associazione di stampo mafioso, le condotte riconducibili ad attività di terrorismo, alla pedopornografia e alla violazione della normativa sugli stupefacenti, 27.010 persone sono tornate in libertà, 22.487 delle quali nel periodo immediatamente successivo al provvedimento. La popolazione detenuta, nell'arco di pochi giorni, è così passata da oltre 61.000 a meno di 39.000 presenze. Tuttavia, al 31 dicembre 2007, dopo meno di un anno e mezzo, si era già verificato un aumento di circa 10.000 unità e i detenuti erano oltre quota 48.000, a fronte di una capienza regolamentare di 43.000 posti. Aprendo una breve parentesi comparativa, se si considerano i numeri della detenzione in Europa, si può notare come l'Italia, fino a prima dell'indulto, fosse seconda solo alla Grecia per percentuale di sovraffollamento. Altro aspetto inquietante riguarda la diffusa e ormai radicata tendenza a ricorrere sempre più al carcere, presumibilmente come strumento di neutralizzazione sociale per i cittadini in condizione di maggiore

disagio. Se si paragonano i dati con quelli pubblicati nel rapporto del 2004, questo *trend* risulta in tutta la sua evidenza: molti dei Paesi considerati hanno visto un aumento di proporzioni non trascurabili del numero di detenuti¹.

Si tratta di un fenomeno trasversale, che si verifica a prescindere dagli orientamenti politici dei diversi Governi: basti pensare alla Spagna, che si attesta su percentuali di sovraffollamento molto prossime alle nostre nel periodo pre-indulto, e il cui tasso di detenzione tra i più alti dei paesi dell'Europa occidentale. Il numero di persone ristrette in relazione al totale degli abitanti è peraltro sensibilmente superiore nei paesi dell'Europa orientale, pur senza raggiungere i picchi dei democratici Stati Uniti e della stessa Russia, che contano rispettivamente 751 e 632 detenuti ogni 100.000 abitanti².

Ma se le politiche dei Paesi est europei si distinguono per la facilità di incarcerare, lo stesso non si può dire circa il rapporto tra detenuti presenti e capienza degli istituti. Probabilmente, il recente passato dei regimi comunisti ha lasciato in eredità strutture molto ampie, forse anche per via della segregazione dei dissidenti politici.

Il numero di detenuti rispetto alla popolazione non sembra neanche direttamente correlato alla ricchezza del Paese che si considera, come prova il dato relativo al Lussemburgo che a con oltre 163 persone in carcere ogni 100.000, vanta il triste primato tra i paesi dell'Europa occidentale. Peraltro l'Italia, a un anno e mezzo di distanza dall'indulto, ha già una percentuale di sovraffollamento medio-alta, e un tasso di carcerazione che ha ripreso a crescere con velocità costante.

Tabella n. 1. Paesi europei: capienza istituti, presenze, sovraffollamento e tasso di carcerazione per 100.000 abitanti

Paese	Capienza regolamentare	Presenze settembre 2006	Percentuali di sovraffollamento	Tasso di carcerazione ogni 100.000 abitanti
Austria	8.491	8.780	103.4	105.4
Belgio	8.457	9.971	117.9	95.6
Bulgaria	10.556	12.218	115.6	158.8
Cipro	550	599	(108.9)	(70.8)
Danimarca	4.104	3.759	91.6	69.2
Estonia	4472	4310	96.4	321.6
Finlandia	3.519	3.714	105.5	70.6
Francia	50.419	57.816	114.8	91.6
Germania	80183	79.156	98.7	95.8
Grecia	6.019	10.113	168.0	90.9
Irlanda	3.426	3.135	91.5	74.3
Italia *	43.149	38.326 (60.710)	88.8 (140.7)	78.7 (124.6)
Lettonia	9.166	6.531	71.3	285.3
Lituania	9.574	8.078	84.4	227.0
Lussemburgo	781	735	96.7	103.6
Malta	444	343	77.3	84.7
Paesi Bassi	22.000	20.463	93.0	124.9
Polonia	75.590	88.647	117.3	229.9
Portogallo	12.115	12.636	104.3	119.4
UK (Inghilterra e Galles)	80.609	77.982	96.7	145.1
Repubblica Ceca	18956	18912	99.9	185.6
Repubblica Slovacca	10.461	8657	82.8	160.7
Romania	37.947	35.910	94.6	166.8
Slovenia	1.116	1.301	116.6	65.0
Spagna	45.811	64.120	140.0	146.1
Svezia	6756	7.175	106.2	79.0
Ungheria	11.378	15.591	137.0	155.0

Fonte: International Centre of Prison Studies.

P.S: Per l'Italia sono stati presi in considerazione anche i dati del periodo immediatamente precedente all'indulto (luglio 2006), poiché il dato di settembre 2006, poco dopo il provvedimento, non è rappresentativo delle tendenze in atto negli ultimi anni.

In Italia, il provvedimento di indulto ha avuto dunque l'esplicito obiettivo di risolvere il grave problema del sovraffollamento delle carceri. Prima del 30 luglio 2006, chiunque entrasse in un carcere, da "ospite" a visitatore, da lavoratore a volontario, non poteva non percepire una situazione di grave crisi prossima al collasso. Celle progettate per ospitare una sola persona erano in realtà occupate da due, talvolta tre detenuti, sicché qualsiasi programma trattamentale risultava fortemente compromesso dalla mancanza di risorse umane ed economiche in grado di gestire una simile situazione di emergenza. Gli agenti di Polizia Penitenziaria erano spesso costretti a turni più lunghi e faticosi, nello svolgimento di un lavoro psicologicamente molto logorante. Di pari passo, era evidente il degrado di strutture progettate per ospitare un numero decisamente inferiore di soggetti. Il Parlamento, prendendo atto della drammaticità della questione, ha quindi optato per una rapida quanto provvisoria soluzione del problema. Indubbiamente, un provvedimento indulgenziale, in conseguenza del quale decine di migliaia di persone giudicate colpevoli di aver commesso uno o più reati sono state scarcerate, contrasta fortemente con le esigenze di certezza del diritto. D'altro lato, un simile livello di sovraffollamento non consentiva né l'attuazione dei principi costituzionali che sanciscono che la pena carceraria debba avere come finalità la rieducazione e il reinserimento sociale, né, tantomeno, il rispetto dei diritti umani fondamentali. È quindi comprensibile che davanti alla scelta obbligata tra dover sacrificare questi ultimi o mettere in dubbio il paradigma della certezza del diritto e della pena abbia prevalso la tutela dei diritti fondamentali. Tuttavia, il provvedimento di indulto non è stato certamente da solo in grado di risolvere l'annoso problema del sovraffollamento delle carceri e dell'inefficienza della sanzione restrittiva della libertà come rimedio alla commissione di reati. A questo proposito, per evitare che in un futuro prossimo la situazione torni agli allarmanti livelli raggiunti prima dell'emanazione dell'atto di clemenza, durante la precedente legislatura si sarebbero dovuti adottare tempestivamente alcuni interventi normativi volti a depenalizzare o comunque ad attenuare la portata punitiva di alcune fattispecie di reato, prime fra tutte quelle previste dalle attuali leggi sugli stupefacenti e sull'immigrazione, nonché a introdurre una più ampia gamma di sanzioni penali, nell'ottica di utilizzare la pena detentiva come *extrema ratio*, ovvero come esclusiva contromisura alla commissione di atti particolarmente gravi e offensivi.

La dimostrazione dell'incapacità del carcere di adempiere alle funzioni rieducative e risocializzatrici emerge consultando le statistiche dell'Istat sul numero di condannati in procedimenti penali per ciascun anno, che mostrano come negli ultimi anni circa il 70% di essi abbia precedenti penali.

Tabella n. 2. *Condannati con precedenti penali: valori assoluti e percentuali. Periodo 1978-2004*

Anno	Totale condannati in procedimenti penali	Condannati con precedenti penali	Con recidiva generica	Con recidiva specifica	Con recidiva specifica e generica	% Condannati con precedenti penali
1978	103.023	53.605	4.934	14.041	2.519	52,03%
1979	110.683	58.987	4.519	12.221	3.105	53,29%
1980	134.344	73.777	4.519	12.211	3.105	54,91%
1981	131.820	72.800	4.924	15.668	2.710	55,22%
1982	121.374	67.303	3.613	12.705	2.676	55,45%
1983	124.463	68.383	3.356	11.038	2.726	54,94%
1984	110.551	58.583	3.225	10.707	2.063	52,99%
1985	111.931	57.861	3.483	9.432	2.726	51,69%
1986	113.828	50.931	2.230	7.743	1.598	44,74%
1987	97.609	48.293	2.444	4.426	830	49,47%
1988	105.101	55.901	1.588	3.582	741	53,18%
1989	98.893	45.319	1.522	3.449	752	45,82%
1990	118.116	52.346	1470	3.655	698	44,31%
1991	158.264	62.557	2.592	6.051	1.498	39,52%
1992	177.362	78.905	3.041	9.146	1.818	44,48%
1993	193.275	91.894	4.256	10.726	2.941	47,54%
1994	206.631	97.808	4.921	9.813	2.946	47,33%
1995	204.481	91.979	5.568	10.009	3.467	44,98%
1996	245.422	153.105	15.046	19.570	75	62,38%
1997	292.980	189.153	20.535	26.148	95	64,56%
1998	302.666	187.814	19.595	24.034	211	62,05%
1999	278.660	176.036	17.694	22.601	179	63,17%
2000	308.300	194.633	17.708	22.601	132	63,13%
2001	239.174	146.994	14.329	17.804	158	61,45%
2002	221.190	135.802	13.292	17.636	139	61,39%
2003	219.679	135.846	12.484	16.800	82	61,83%
2004	239.391	140.017	12.210	19.785	81	58,48%
2005	221.381	138.477				62,55%

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

È interessante a questo riguardo notare come l'aumento del tasso di recidiva coincida temporalmente con il processo di crescita della popolazione detenuta. Gli anni novanta sono infatti stati caratterizzati da una consistente e rapida crescita dei tassi di carcerazione.

Questo fenomeno, se letto alla luce del contesto storico-sociale e se considerato in relazione alle sue ripercussioni, mostra diversi aspetti contraddittori.

CRIMINALITÀ E DETENZIONE

Tabella n. 3. Reati denunciati dalle Forze di Polizia, andamento della popolazione penitenziaria e persone arrestate

Anno	Reati denunciati dalle Forze di Polizia (tasso per 100.000 ab.)	Persone presenti in carcere al 31 dicembre	Persone arrestate
1984	2.251,7	42.795	112.834
1985	2.410,4	41.536	95.329
1986	2.479,3	33.609	95.026
1987	3.299	31.773	85.875
1988	3.346,3	31.382	89.741
1989	3.625	30.680	83.600
1990	4.412,5	26.150	57.736
1991	4666,1	35.499	75.786
1992	4.210,7	47.316	93.328
1993	3977,2	50.348	98.119
1994	3.823,6	51.165	98.245
1995	3.988,9	46.908	88.415
1996	4.262,5	47.709	87.649
1997	4.291,3	48.495	88.305
1998	4.262,8	47.811	87.134
1999	4.171,5	51.814	87.862
2000	3.875	53.165	81.397
2001	3.798,8	55.275	78.649
2002	3.915,4	55.670	81.815
2003	4.286,2	54.237	81.790
2004	4.176,5	56.068	82.275
2005	4.411,6	59.523	89.887
2006	4.684,6	39.005	90.714
2007	n.d.	48.693	90.441

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT e DAP

Oltre alla paradossale conseguenza dell'aumento percentuale di condannati con precedenti penali, è indicativo constatare come l'incremento della popolazione detenuta ha coinciso con una fase storica caratterizzata da una tendenza verso la diminuzione del numero di reati denunciati.

Parrebbe, dunque, che la scelta di ricorrere al carcere con maggior frequenza non sia da imputare, come diffusamente ritenuto, a un aumento della criminalità. Diversamente, i motivi sembrerebbero riconducibili alla decisione, più o meno deliberata, di neutralizzare il numero sempre maggiore di cittadini in condizioni di precarietà disagio tramite la sanzione restrittiva della libertà. A supporto di questa tesi vi è la composizione della popolazione penitenziaria in Italia negli ultimi anni, caratterizzata da un numero sempre maggiore di extracomunitari (molti dei quali detenuti per la commissione di reati riconducibili alla condizione di clandestinità) e di colpevoli di piccoli reati contro il patrimonio o di violazioni della legge sugli stupefacenti.

Ma il ricorso al carcere come strumento di contenimento dei gruppi sociali più precari sta avendo degli esiti disastrosi. Una ricerca di Fabrizio Leonardi ha calcolato l'efficacia della pena carceraria e della misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale in relazione al tasso di recidiva, dimostrando la maggior idoneità di quest'ultima come risposta alla commissione dei reati non gravi³. Benché occorra tener in conto che la concessione di tale misura è subordinata ad alcuni requisiti, quali il possesso di un domicilio, la valutazione sulla pericolosità sociale, il lavoro, ecc., la differenza percentuale nella reiterazione di comportamenti illeciti (oltre il 68% entro cinque anni dalla liberazione per i provenienti dalla detenzione e poco più del 20% per i provenienti dalla misura alternativa) appare comunque troppo ampia per essere giustificata solo con queste motivazioni. Emerge quindi che il carcere nella maggior parte dei casi si dimostra una misura inefficace, non in grado di adempiere ai compiti che la Carta costituzionale gli affida. Soprattutto per i cosiddetti "pesci piccoli", autori di reati di scarso potenziale offensivo, la pena della detenzione sembra al contrario funzionare come "scuola del crimine".

Certamente, il problema del sovraffollamento degli istituti penitenziari sarebbe risolto se il ricorso alle misure alternative divenisse la principale contromisura alla commissione di reati di non particolare gravità, facilitandone l'accesso a un numero più consistente di sog-

getti. In questi anni, al contrario, si assiste sia a incremento della popolazione detenuta sia dei soggetti sottoposti a misure alternative al carcere, con il risultato di un netto aumento numerico delle persone sottoposte all'esecuzione penale. Dunque, l'introduzione di nuove forme di espiatione della pena, anziché ridimensionare il fenomeno della carcerazione, sembra aver ampliato la sfera del controllo penale su un maggior numero di cittadini. Una spiegazione del fenomeno potrebbe consistere nel fatto che, davanti alla prospettiva di una pena potenzialmente disapplicabile, i magistrati sarebbero stati indotti a condannare con maggior facilità. Dunque, incarcerare meno ma condannare di più, con il risultato di mantenere sostanzialmente invariati i livelli di sovraffollamento (Mosconi, 2004). Alla luce di queste constatazioni, e considerata la maggior efficacia delle misure penali diverse dalla detenzione, il loro utilizzo per un maggior numero di persone, come reale alternativa al carcere e non come ulteriore strumento di coercizione e controllo, parrebbe la strategia politica più indicata per far fronte all'evidente fallimento di un così vasto ricorso alla reclusione. L'ipotesi della costruzione di nuove carceri per risolvere il problema del continuo incremento della popolazione penitenziaria non sembra tra l'altro un'opzione percorribile per svariati motivi. Innanzitutto, la segregazione dalla società e la possibilità di interagire esclusivamente con altri individui reclusi non sembra la miglior soluzione in vista di un proficuo percorso rieducativo. In proposito, la corrente sociologica dell'interazionismo simbolico si è soffermata sul modo in cui le condizioni di vita del carcere svolgono la funzione di sviluppare un'identità e una percezione del sé distorte (Garfinkel, 1956). Tale processo si sviluppa tramite una serie di tappe attraverso le quali il detenuto, in conseguenza della segregazione sociale cui è sottoposto, arriva a riconoscere come tratto identificativo di se stesso la qualità di deviante e di criminale. La costruzione di nuovi istituti non pare una strada percorribile anche se si considera l'esito fallimentare del *boom* dell'edilizia penitenziaria degli anni ottanta, che ha avuto come risultato l'aumento della popolazione penitenziaria ma non la risoluzione del problema del sovraffollamento. Costruire nuovi istituti significherebbe quindi incentivare ulteriormente la crescita della popolazione detenuta senza considerare le conseguenze che ne discenderebbero, prima fra tutte il problema della gestione finanziaria di un sistema già oggi in profonda crisi (gravi carenze di personale, fatiscenza delle strutture).

Poste tali premesse, può essere interessante commentare l'anda-

mento della popolazione penitenziaria dopo l'emanazione dell'indulto. Considerato che nei mesi immediatamente successivi al provvedimento erano uscite oltre 25.000 persone, il dato relativo al 31 dicembre del 2006, che registrava 39.005 detenuti presenti, sembrava far ben sperare. Infatti, a cinque mesi di distanza, il numero di detenuti era cresciuto solo di 500 unitR a livello nazionale. Questa constatazione si rivelava estremamente positiva soprattutto se paragonata all'esito dell'indulto precedente del 1990: in quell'occasione furono scarcerate circa 10.000 persone e, a un anno di distanza, il numero di carcerati era aumentato di altrettante unitR

*Tabella n. 4. Andamento della popolazione penitenziaria
luglio 2006 - dicembre 2007*

Mese	Popolazione penitenziaria
Luglio 2006	60.710
Agosto 2006	38.847
Settembre 2006	38.326
Ottobre 2006	38.844
Novembre 2006	39.354
Dicembre 2006	39.005
Gennaio 2007	39.827
Febbraio 2007	40.922
Marzo 2007	41.995
Aprile 2007	42.533
Maggio 2007	43.494
Giugno 2007	43.957
Luglio 2007	44.447
Agosto 2007	45.612
Settembre 2007	46.565
Ottobre 2007	47.807
Novembre 2007	49.193
Dicembre 2007	48.693

Fonte: nostra elaborazione su dati DAP

Tuttavia, se si considera la rilevazione aggiornata al dicembre del 2007, a poco meno di un anno e mezzo dall'indulto, si nota come il numero delle presenze in carcere abbia cominciato a crescere rapidamente, raggiungendo quota 48.693. Dunque, in un anno si è verificato un aumento di quasi 10.000 presenze.

Se questo *trend* dovesse essere confermato, e ci sono tutti i presupposti perché questo avvenga, entro la fine del 2008, o poco dopo, sarebbero nuovamente raggiunti e probabilmente superati gli allarmanti livelli di sovraffollamento precedenti all'estate 2006. Esiste quindi un concreto rischio che nell'arco di poco più di due anni tutti gli effetti del provvedimento di condono svaniscano. D'altro lato, anche i suoi più convinti sostenitori hanno sempre avuto la consapevolezza della sua provvisorietà e del suo carattere emergenziale. Se queste previsioni dovessero avverarsi, certamente si tratterebbe di una grande occasione mancata. L'esodo di oltre 27.000 detenuti e la conseguente situazione di maggior vivibilità all'interno delle carceri sarebbero dovuti servire come *input* per l'emanazione di provvedimenti normativi volti a evitare il possibile ritorno alla critica situazione pre-indulto. Tuttavia, per poter apprezzarne i risultati nell'immediato, tali iniziative si sarebbero dovute realizzare nel più breve tempo possibile, approfittando del minor numero di detenuti presenti nelle carceri. Al contrario, la passata legislatura dopo aver promosso un provvedimento tanto impopolare quanto necessario, si è dimostrata incapace di attuare le riforme indispensabili nel campo dell'esecuzione penale. Si sarebbe certamente trattato di scelte il più delle volte anch'esse impopolari nell'immediato, in una fase storica in cui la percezione dell'emergenza criminalità sta assumendo delle proporzioni mai conosciute, che peraltro sarebbero state legittimate una volta prodotti i primi risultati. A esperienza di Governo conclusa, non si può non riconoscere, con una certa amarezza, l'inerzia del centrosinistra, cui è mancato il coraggio o, forse più semplicemente, un concreto interesse e i numeri in Parlamento per adottare politiche in grado di tutelare i cittadini in condizioni socio-economiche più precarie, provvedimenti che avrebbero giovato all'intera collettività. Con la netta affermazione del nuovo Esecutivo, che cavalcando l'onda del diffuso sentimento di insicurezza dei cittadini ha promesso in campagna elettorale un energico giro di vite nelle politiche di controllo, ogni speranza sembra essersi assopita. Prova ne sono le recenti proposte di riforma ispirate a ideologie xenofobe, come l'introduzione del reato di clandestinità, la previsione di pene più severe a parità di reato

commesso per gli stranieri privi di permesso di soggiorno e la forte limitazione delle opportunità offerte dall'Ordinamento Penitenziario per i recidivi. Proprio per questi ultimi, la previsione di forme alternative di espiatione della pena rappresenta infatti l'unica possibilità per un effettivo reinserimento sociale in grado di interrompere percorsi di vita marginali, caratterizzati da continui ingressi e uscite dal carcere in seguito alla commissione di piccoli reati di sussistenza.

PuWessere interessante infine valutare quanto abbia inciso, nella crescita delle presenze in carcere che ha caratterizzato il 2007, l'apporto dei soggetti rientrati che avevano beneficiato dell'indulto. Nel considerare questo dato T necessario premettere che il Dap (Dipartimento amministrazione penitenziaria) registra gli ingressi in relazione alle matricole e non ai soggetti: gli indicatori numerici si riferiscono cioT non al numero di persone arrestate ma al numero complessivo di ingressi in carcere (che possono quindi riguardare più volte in un anno la stessa persona). A fronte di 90.441 eventi di arresto, 7.579 casi, pari all'8,38% del totale, sono relativi a soggetti che hanno fruito del provvedimento di condono. Dunque l'aumento del numero dei detenuti verificatosi lo scorso anno T riconducibile solo in piccola parte al reingresso dei beneficiari. Oltre il 90% di arresti riguarda invece persone non destinatarie dell'indulto. Questo dato T estremamente indicativo, perché un numero così elevato di arresti dimostra che l'attuale sistema della giustizia penale "produce delinquenti" a dismisura, a prescindere dalla recidiva degli indultati e dal numero di reati denunciati.

Se si considera poi il dato secondo una scansione mensile, si puW notare una chiara tendenza verso la diminuzione percentuale degli eventi di ingresso relativi a beneficiari del provvedimento. Essi sembrano quindi aver reiterato il compimento di condotte illecite soprattutto nei periodi immediatamente successivi alla liberazione, mentre la crescita del numero di recidivi tenderebbe a rallentare con il passare dei mesi. Questo dato merita perWdi essere commentato anche secondo un'altra prospettiva: una percentuale superiore all'8% di beneficiari dell'indulto risulta sproporzionata per eccesso se analizzata in relazione al loro apporto rispetto al numero di reati con presunti autori noti (denunce). Tale fenomeno puWessere ricondotto a diverse motivazioni. Anzitutto, non tutte le persone giudicate colpevoli della commissione di reati sono condannate al carcere, ma spesso fruiscono della sospensione condizionale della pena, oppure possono essere condannate a misure alternative alla detenzione senza

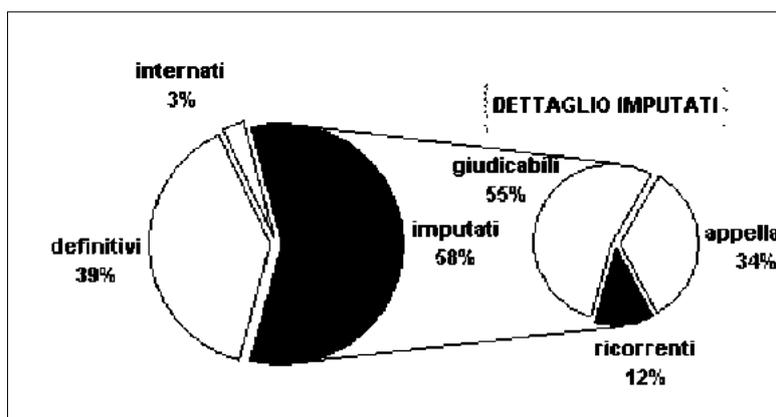
passare dal carcere. Questo discorso per la maggior parte degli indultati non vale poiché, avendo essi scontato una pena, qualora siano giudicati nuovamente colpevoli non dispongono della possibilità della sospensione condizionale. Anche se provenienti da misura alternativa, i destinatari del provvedimento, essendo recidivi e dovendo scontare non solo la nuova condanna ma anche il residuo della precedente, hanno molte più probabilità di andare in carcere. Infatti, a parità di reato commesso con un soggetto che non ha fruito dell'indulto, chi ne ha beneficiato deve scontare una condanna più lunga, aumentata del periodo di pena condonata. È verosimile che una spiegazione sia da ricondurre anche al fatto che chi ha beneficiato dell'indulto, avendo nella maggior parte dei casi alle spalle un'esperienza detentiva, sia stato individuato in seguito alla commissione di un reato con maggiore facilità. Infatti, le statistiche dimostrano come gli indultati hanno soprattutto commesso reati di strada, caratteristici delle persone in critiche situazioni sociali e particolarmente suscettibili di essere individuati dalle Forze dell'ordine. A supporto di tale tesi il dato fornito dal Dap, secondo il quale oltre l'80% dei beneficiari successivamente tornati in carcere rientra in seguito ad arresto da parte della Polizia e non in conseguenza di un provvedimento emesso dall'autorità giudiziaria. Si tratta per lo più quindi di soggetti colti sul fatto o in momenti immediatamente successivi alla commissione del reato, dinamica tipica dei soggetti che commettono piccoli reati di strada.

Riguardo ai numeri dell'esecuzione penale esterna, è importante segnalare come, da un lato, nell'ultimo anno e mezzo la popolazione penitenziaria è progressivamente aumentata e come, d'altro lato, è diminuita quella in misura alternativa: al 31 dicembre 2007 in Italia si registravano 4.693 persone in misura alternativa, mentre prima dell'indulto ve n'erano oltre quarantamila. Le spiegazioni di questa enorme differenza numerica potrebbero riconducibili al fatto che, visti i tempi della giustizia, molti procedimenti riguardano ancora episodi avvenuti prima dell'emanazione dell'indulto; ne consegue che tutte le condanne e i residui di pena inferiori ai tre anni (limite entro il quale si può fruire, nella maggior parte dei casi, delle misure alternative) sono condonati.

La posizione giuridica dei detenuti

Passando a un'analisi sulla composizione della popolazione detenuta, secondo i dati aggiornati al 31 dicembre 2007, emerge un primo rilevante dato: il 58% delle persone oggi ristrette non è condannato in via definitiva, e nella maggior parte dei casi si tratta di soggetti ancora in attesa di primo giudizio. Nonostante l'Italia si attesti da anni al primo posto in Europa per percentuale di detenuti imputati, un numero così alto è in parte conseguenza del provvedimento di indulto, poiché in seguito alla sua emanazione molte persone con condanna definitiva sono uscite dal carcere. Infatti, secondo il dato relativo al 2005, prima dell'atto di clemenza, gli imputati rappresentavano il 36% dei ristretti, con uno scarto percentuale di oltre il 20% rispetto al dicembre 2007.

Grafico n. 1



Tra i soggetti con sentenza passata in giudicato, il 32% è stato condannato a una pena non superiore ai tre anni, limite entro il quale l'Ordinamento penitenziario prevede non solo la possibilità di sospendere la pena detentiva e di fruire di una misura alternativa al carcere, ma addirittura l'eventualità che il condannato vi sia ammesso senza passare nemmeno un giorno in detenzione, così come disposto dalla legge Simeone-Saraceni. Se si considera poi il residuo di pena dei condannati definitivi, risulta che oltre il 56% di loro è sotto

la soglia dei tre anni, e potrebbe quindi fruire di una misura alternativa alla detenzione.

Tabella n. 5. Durata pena inflitta e pena residua

Durata pena	Inflitta	Residua
Fino a tre anni	31,9%	56,8%
Da tre a sei anni	21,3%	17,8%
Da sei a venti anni	31,1%	16,7%
Oltre venti anni e ergastolo	15,6%	8,7%

Fonte: nostra elaborazione su dati DAP

I motivi della palese inefficacia di tali previsioni normative paiono riconducibili alle difficoltà di applicazione delle forme di espiazione alternative al carcere a un gran numero di persone condannate. I requisiti richiesti dalla legge per godere di tale opportunità, quali il possesso di un domicilio e di un'attività lavorativa, escludono di fatto dalla sua fruizione le persone poste in condizione di maggior criticità socio-economica, in particolar modo gli stranieri. Si può dunque affermare che il principio costituzionale dell'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge sia, in questo caso, palesemente disatteso: a fronte della commissione della medesima condotta illecita le conseguenze variano a seconda dello *status* della persona in questione. Ne discende che un numero tutt'altro che irrilevante di detenuti (quasi uno su tre) si trova in carcere perché giudicato colpevole di reati con scarso potenziale offensivo, e che se la legislazione vigente incontrasse minori difficoltà in fase applicativa l'ormai annoso problema del sovraffollamento sarebbe risolto una volta per tutte. Questa constatazione, correlata al fatto che, come prima si è accennato, la maggior parte dei ristretti è composta da condannati non definitivi, fa emergere un altro aspetto inquietante dell'universo carcerario, ovvero la concreta inattuabilità di programmi trattamentali per molti degli "ospiti" delle patrie galere. Sono infatti, paradossalmente, proprio le persone destinate a un breve periodo di detenzione, oppure coloro le cui sorti non sono ancora definite, i più sprovvisti delle garanzie offerte dall'ordinamento. Questo *non sense* ha delle spiegazioni piuttosto

tosto ovvie, discendenti dal fatto che chi è solo di passaggio in carcere non dispone del tempo sufficiente per l'attuazione di qualsivoglia percorso mirato a un futuro reinserimento sociale. Simile discorso vale anche per le persone in attesa di giudizio, con le quali non risulta possibile programmare alcun trattamento, a causa dell'incertezza degli esiti delle loro vicende processuali. Inoltre, proprio i condannati a pene detentive brevi sono anche spesso destinati alle sezioni con i più gravi problemi di sovraffollamento, dove il livello di tensione è più alto.

Per quanto riguarda le condotte all'origine della detenzione, la percentuale più alta è relativa ai reati contro il patrimonio (29,5%), seguono i reati contro la persona (16,5%), le violazioni della legge sulle armi (15,5%) e quelle concernenti la normativa sugli stupefacenti (15,2%). Se si analizza poi il dato distinguendo tra italiani e stranieri, risulta una sostanziale parità nelle percentuali per i reati contro il patrimonio, mentre si riscontrano notevoli differenze per gli altri raggruppamenti di reati. Gli italiani sono detenuti per violazione della legge sulle armi nel 19,1% dei casi, mentre gli stranieri solo nel 4,5%. Per questi ultimi, invece, il motivo della detenzione è riconducibile nel 24,8% delle volte alla normativa sulla droga, mentre per gli italiani la percentuale scende al 12,1%. Dunque, quasi la metà dei reclusi si trova in carcere per reati contro il patrimonio o per detenzione e spaccio di stupefacenti, le due condotte tipiche, salvo poche eccezioni, delle persone in situazione di maggior difficoltà economica.

RELAZIONE

Tabella n. 6. Reati ascritti ai detenuti. Dati riferiti al 31 dicembre 2007

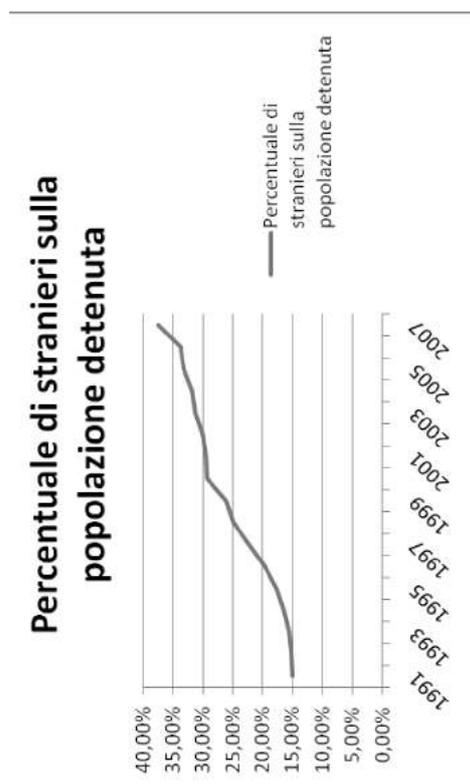
Tipologia dei reati	Italiani			Stranieri			Totale generale	%		
	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale				
Associazione di stampo mafioso	78	4.855	4.933	4,1	1	103	104	0,3	5.037	3,2
Legge droga	590	13.758	14.348	12,1	497	9.094	9.591	24,8	23.939	15,2
Legge armi	282	22.404	22.686	19,1	39	1.683	1.722	4,5	24.408	15,5
Ordine pubblico	29	1.781	1.810	1,5	61	584	645	1,7	2.455	1,6
Contro il patrimonio	900	34.315	35.215	29,6	691	10.544	11.235	29,1	46.450	29,5
Prostituzione	17	149	166	0,1	113	675	788	2,0	954	0,6
Contro la pubblica amministrazione	89	3.692	3.781	3,2	34	2.056	2.090	5,4	5.871	3,7
Incolunità pubblica	29	1.477	1.506	1,3	8	165	173	0,4	1.679	1,1
Fede pubblica	145	3.607	3.752	3,2	94	1.311	1.405	3,6	5.157	3,3
Moralità pubblica	2	157	159	0,1	-	46	46	0,1	205	0,1
Contro la famiglia	40	855	895	0,8	8	188	196	0,5	1.091	0,7
Contro la persona	494	18.151	18.645	15,7	283	7.145	7.428	19,2	26.073	16,5
Contro la personalità dello stato	104	289	393	0,3	4	58	62	0,2	455	0,3
Contro l'amministrazione della giustizia	130	3.492	3.622	3,0	39	392	431	1,1	4.053	2,6
Economia pubblica	8	389	397	0,3	-	6	6	0,0	403	0,3
Contravvenzioni	52	3.152	3.204	2,7	15	407	422	1,1	3.626	2,3
Legge stranieri	4	94	98	0,1	110	1.763	1.873	4,8	1.971	1,3
Contro il scaturimento e la pietà dei defunti	25	1.095	1.120	0,9	8	68	76	0,2	1.196	0,8
Altri reati	31	2.179	2.210	1,9	33	327	360	0,9	2.570	1,6
Totale reati	3.049	115.891	118.940	100,0	2.038	36.615	38.653	100,0	157.593	100,0

Fonte: nostra elaborazione su dati DAP

Le caratteristiche socio-anagrafiche

Come sopra accennato, la fase attuale T caratterizzata da una costante crescita di detenuti stranieri: la percentuale sul totale della popolazione ristretta T passata da valori di poco superiori al 15% dell'inizio degli anni novanta a percentuali vicine al 34% subito prima dell'indulto, per poi crescere ulteriormente fino ad assestarsi sul 37% secondo le rilevazioni aggiornate al dicembre 2007.

Grafico n. 2



Fonte: nostra elaborazione su dati DAP

Tale processo di costante aumento negli ultimi tempi ha visto una forte accelerazione, come risulta dal dato degli ingressi nell'anno 2007, secondo il quale i soggetti non italiani costituiscono ben il 48% dei casi. Riguardo alla provenienza geografica, non si registrano particolari sorprese: la maggior parte di tali soggetti è originaria del Nord Africa e dell'Est Europa, ovvero dai paesi con i più alti tassi di migrazione a causa delle difficoltà economico-occupazionali che li caratterizzano.

Tabella n. 7. Provenienza geografica dei detenuti stranieri

Area geografica di provenienza	Percentuale sulla popolazione detenuta straniera
America meridionale	4,3%
America centrale	1,2%
America settentrionale	0,1%
Medio Oriente	1,7%
Altri paesi asiatici	3,4%
Nigeria	3,7%
Algeria	5,7%
Marocco	20,8%
Tunisia	10,2%
Altri paesi africani	8,2%
Albania	12,2%
Ex Jugoslavia	5,4%
Ue	19,8%
Altri paesi europei	2,8

P.S. L'alto numero di cittadini comunitari riconducibile al recente ingresso della Romania nell'Unione Europea

Fonte: nostra elaborazione su dati DAP

Un discorso in parte analogo vale per i detenuti italiani: i due terzi dei circa 30.000 presenti al 31 dicembre 2007 provengono dalla Calabria, dalla Campania, dalla Puglia o dalla Sicilia, le grandi regio-

ni del Sud con i maggiori problemi lavorativi; se si considera la regione di detenzione essi sono invece distribuiti con omogeneità sul territorio nazionale. Spesso si tratta, anche in questo caso, di persone che si sono spostate in aree geografiche più ricche con la speranza di ottenere un'occupazione (anche se occorre tener conto dei numerosi trasferimenti di detenuti per reati connessi alla criminalità organizzata in sedi diverse da quelle dove è stato commesso il fatto).

La sovrarappresentazione delle classi sociali più disagiate nel circuito penitenziario è ulteriormente confermata dai dati concernenti il livello di istruzione: solo il 6% delle persone delle quali si conosce il titolo di studio ha conseguito il diploma di scuola superiore, mentre i laureati costituiscono appena l'1%.

Anche la distribuzione per fasce di età non risulta omogenea, se si considera che oltre il 63% dei "clienti" delle nostre prigioni ha meno di quarant'anni, mentre, tra la popolazione libera, le persone di età compresa tra i diciotto e i quarant'anni sono circa il 30%.

Tabella n. 8. Distribuzione per fasce di età della popolazione detenuta

Età	Percentuale sulla popolazione detenuta
18-20	3,3%
21-24	9,3%
25-29	16,5%
30-34	17,6%
35-39	16,4%
40-44	13,1%
45-49	9,4%
50-59	10,4%
60-69	3,2%
Oltre 70	0,6%
n.r.	0,2%

Fonte: nostra elaborazione su dati DAP

Il rapporto uomini-donne⁴ conferma una tendenza da sempre in atto, con una schiacciante maggioranza dei primi, che rappresentano il 95,5% dei ristretti.

Un aspetto gravemente problematico riguarda la percentuale di detenuti tossicodipendenti o alcolodipendenti, che supera il 30%, mentre, grazie alla legge del 1999 sull'incompatibilità tra carcere e soggetti affetti da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria, le persone affette da HIV costituiscono "solo" il 2,1% del totale⁵. Pertanto, la particolare disciplina per i detenuti con problemi di dipendenze da sostanze stupefacenti, prevista dall'art. 94 D.P.R. 309/1990, non sembra aver ottenuto il risultato di offrire una concreta alternativa al carcere per molti dei suoi potenziali fruitori. L'inefficacia della previsione normativa, che prevede la possibilità di scontare la pena fuori dal carcere per i tossicodipendenti con pene non superiori ai sei anni (secondo le modifiche apportate dalla legge Fini-Giovanardi, che ha innalzato la precedente soglia dei quattro anni), purché sia attuato un programma di disintossicazione, è evidente se si considera che la stragrande maggioranza dei casi in questione ha riportato una condanna di durata inferiore al limite previsto. Quest'ultimo dato sta oltretutto a significare che chi è condannato per droga, in particolare gli stranieri, il più delle volte deve rispondere della detenzione di quantità non particolarmente significative di sostanze stupefacenti. Si tratta quindi di spacciatori di strada, mentre i veri registi del narcotraffico internazionale raramente sono individuati.

I motivi per i quali la disciplina prevista per i condannati tossicodipendenti non sta producendo i frutti sperati sono diversi. Innanzitutto, per beneficiare di un affidamento in comunità è necessario disporre di una residenza: solo in possesso di tale requisito l'Asl di riferimento si fa carico dell'onerosa retta per la permanenza in un centro terapeutico. Ne consegue che si tratta di un'opzione quasi sempre non percorribile per gli stranieri privi di permesso di soggiorno. Solo raramente, infatti, il carcere di destinazione concede la possibilità di ottenere la residenza nell'istituto stesso. Inoltre, il procedimento per la dichiarazione di tossicodipendenza solleva numerose perplessità. Non esiste, infatti, un criterio scientificamente definito per stabilire la sua effettiva sussistenza. A parte un numero minoritario di casi riguardanti consumatori di eroina da lunga data, per i quali l'accertamento medico è meno problematico, l'assunzione sempre più diffusa di nuove sostanze pone diversi interrogativi nelle dia-

gnosi, essendo più difficile distinguere tra dipendenza e semplice consumo, anche se abituale. Infine, altre perplessità discendono dal fatto che, al momento dell'ingresso, alcuni potrebbero tentare di essere dichiarati tossicodipendenti pur non essendolo effettivamente, con l'obiettivo di fruire delle opportunità previste dall'ordinamento.

In conclusione, si sta delineando con evidenza e con consistenza numerica crescente una tipologia ben precisa tra i detenuti delle nostre carceri: persone di giovane età, di sesso maschile, sempre più spesso stranieri, molte volte con problemi di tossicodipendenza, privi di un'attività lavorativa, che entrano e escono dal carcere in seguito alla commissione di condotte di scarsa gravità, soprattutto in violazione della normativa sugli stupefacenti o per reati contro il patrimonio.

L'andamento della criminalità in Italia

Al fine di valutare l'effettivo *trend* della criminalità nel nostro paese è necessario valutare un arco temporale medio-lungo. Considerare i cambiamenti che si registrano tra un anno e l'altro comporta, infatti, il forte rischio di giungere a conclusioni azzardate che, analizzando l'andamento dei fenomeni criminali per periodi più lunghi, molto spesso risultano smentite. Infatti, come sarà illustrato in seguito, vi sono reati che hanno una tendenza alla crescita, altri alla diminuzione, ma in entrambi i casi è molto raro che vi sia un andamento lineare che non registri improvvise e più o meno brevi inversioni di tendenza.

Prima di commentare le statistiche relative alla criminalità, è necessario fare qualche premessa metodologica. Anzitutto, il numero dei reati registrati nelle statistiche rappresenta solo una parte di quelli effettivamente verificatisi, poiché molte volte le condotte illecite, non essendo denunciate, rimangono ignote alle forze di Polizia. Tale fenomeno, denominato "numero oscuro del crimine", varia notevolmente a seconda del reato che si considera. Valutarne la portata risulta tuttavia particolarmente arduo. Alcune indicazioni importanti emergono dalle "indagini sulla sicurezza dei cittadini" condotte a cadenza quinquennale dall'Istat, a partire dal 1997. Tali ricerche sono svolte rivolgendo domande relative ai reati subiti a un campione di popolazione selezionato in modo tale da risultare rappresentativo dell'intera popolazione nazionale. I valori del "sommerso", come detto,

variano visibilmente a seconda del reato preso in considerazione. Tuttavia, nei due anni di rilevazione (1997 e 2002), le quote di condotte illecite non denunciate rimangono pressoché invariate, sicché parrebbe che le statistiche sull'andamento della criminalità siano viziate in maniera non determinante da questo fenomeno e risultino quindi piuttosto attendibili. Il numero di reati registrato ogni anno dalle forze di Polizia e le conseguenti variazioni non possono poi non tener conto di alcuni fattori, quali l'intensificarsi delle attività di polizia in un determinato territorio, o la decisione di impegnare massicciamente forze dell'ordine per reprimere determinate forme di delinquenza. Il diffondersi della convinzione che i benefici di clemenza portino a un aumento della criminalità può altresì indurre gli operatori del diritto (polizia, Procure della Repubblica, magistrati giudicanti) a mutare atteggiamento, con una conseguente crescita delle azioni penali e delle condanne. La divisione dei compiti tra diverse sezioni delle forze di Polizia contribuirebbe altresì a falsare le rilevazioni, poiché i rappresentanti delle Forze dell'ordine impegnati nella repressione di particolari forme di delinquenza non ne perseguirebbero altre, malgrado vi si imbattano durante i turni di servizio (Turner, 1969). Altre variabili dipenderebbero dal fatto che alcune vittime di reato potrebbero non sapere di esserlo. I teorici del conflitto strutturale sostengono poi che l'attività di Polizia, e più in generale l'applicazione della legge, siano caratterizzate da una forte discrezionalità selettiva a fronte di una gran quantità di crimine effettivo, le agenzie di controllo sociale nello svolgimento delle loro attività opererebbero delle scelte, in conseguenza delle quali alcune forme di criminalità e alcuni autori di reati sarebbero perseguiti con maggior rigore rispetto ad altri (Hester, Eglin, 1999).

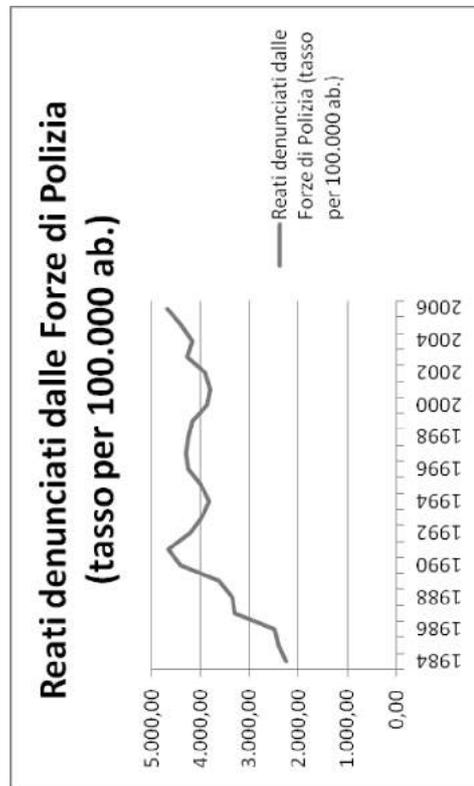
Riguardo ai metodi di rilevazione statistica della criminalità in Italia, le due fonti che si possono considerare per valutare le tendenze in atto fanno riferimento rispettivamente agli Uffici giudiziari, che a cadenza trimestrale trasmette all'Istat il numero di reati per i quali è stata iniziata l'azione penale, e alle forze di Polizia. A proposito di quest'ultimo metodo di rilevazione, dal 2004 sono state introdotte importanti innovazioni. Infatti, mentre in precedenza Polizia di Stato, Guardia di Finanza e Carabinieri si limitavano a trasmettere mensilmente all'Istat le notizie di reato delle quali venivano a conoscenza, ora è in vigore un nuovo sistema più efficiente e ricco di informazioni. Tale metodo, denominato SDI (sistema di indagine), tiene conto sia dei fatti, ovvero degli avvenimenti di interesse delle Forze di

Polizia, suddivisi in reati ed eventi non sanzionati penalmente, sia dei provvedimenti, ovvero degli atti formali emessi dalle Autorità competenti nei confronti dei soggetti o degli oggetti coinvolti in un reato o evento. Nell'archiviazione dei "fatti SDI", che includono qualsiasi evento di interesse per le forze di Polizia, sono registrate una serie di variabili utili per le indagini quali il luogo, l'ora, i soggetti coinvolti, ecc.. Qualora si tratti di un reato, esso è registrato come tentato o consumato, e sono raccolte alcune circostanze che lo concernono. Un'ulteriore novità consiste nel fatto che ora l'archivio SDI tiene conto anche dei reati di cui sono venuti a conoscenza la Polizia Penitenziaria, la Direzione Investigativa Antimafia, la Guardia Forestale, le Capitanerie di Porto e i corpi di Polizia locale, mentre prima queste fonti non venivano considerate. Oltre le innovazioni introdotte, non è corretto confrontare le serie storiche precedenti ai 2004 delle fonti delle Forze di Polizia con quelle degli ultimi anni, senza considerare i cambiamenti che il nuovo sistema ha introdotto.

In questa ricerca si farà riferimento alla fonte delle Forze di Polizia e non a quella degli Uffici giudiziari, poiché la prima risulta maggiormente affidabile per diversi motivi. Se si prendono, ad esempio, in considerazione gli omicidi consumati, le differenze tra i due sistemi di rilevazione appaiono notevoli. Infatti, considerato un arco temporale di quarant'anni, le tendenze mostrano andamenti opposti a seconda della fonte considerata. Secondo gli Uffici giudiziari, a partire dalla metà degli anni novanta si sarebbe registrato un incremento degli omicidi; al contrario, secondo le Forze di Polizia, a partire dal medesimo periodo storico la tendenza risulterebbe opposta. Il motivo di queste discrepanze è riconducibile al fatto che le Procure avviano l'azione penale e successivamente, durante la fase processuale, può emergere che un avvenimento, inizialmente considerato come omicidio, risulti poi essere un suicidio o una morte naturale. Ciononostante, è probabile che nel Registro Generale il fatto risulti archiviato come omicidio. Inoltre, un procedimento può essere avviato più di una volta nel caso in cui siano individuati nuovi autori. Le Forze di Polizia invece, qualora cambi la definizione di un reato, sostituiscono l'informazione errata. La maggior affidabilità di quest'ultimo metodo di rilevazione è dimostrata anche se si paragonano i valori dell'andamento degli omicidi con quelli forniti sulle cause di morte dall'autorevole fonte delle cause di morte dell'Organizzazione Mondiale della Sanità. Le tendenze registrate mostrano una sostanziale uniformità con i valori riportati dalle Forze di Polizia, caratte-

rizzata da una diminuzione a partire dalla metà degli anni novanta; diversamente, i dati forniti dalla magistratura mostrano una tendenza opposta. Per questi motivi si è quindi scelto di fare riferimento, con le dovute cautele, alle statistiche fornite dalle Forze di Polizia.

Grafico n. 3



Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno

Considerando la serie storica delle denunce relative al periodo compreso tra il 1984 e il 2006, si può notare come dalla seconda metà degli anni ottanta iniziò un processo di evidente crescita dei reati denunciati. In tale arco temporale, il tasso di reati ogni 100.000 abitanti varia fino a registrare valori superiori al doppio rispetto al primo anno di rilevazione. Il picco si registra nel 1991, con oltre 4.666 reati denunciati ogni 100.000 abitanti. Successivamente, nel corso dell'ultimo decennio del secolo scorso, l'andamento tende a rallentare: si verifica una flessione fino al 1995 e da quell'anno fino al 1999 i valori tendono nuovamente a crescere, sicché non si può parlare di variazioni particolarmente evidenti, ma piuttosto di un andamento relativamente stabile. Nel 2000, e nei due anni successivi, le denunce si assestano su valori inferiori agli anni precedenti, mentre dal 2003 si verifica di nuovo un consistente incremento, che culmina nel 2006 con gli oltre 4.684 reati ogni 100.000 abitanti.

Commentare i dati statistici riportati motivando esaurientemente tutte le variazioni non è ovviamente possibile. Alcune spiegazioni delle tendenze più evidenti di crescita del secondo quinquennio degli anni ottanta e degli ultimi anni possono essere ricondotte ai mutamenti anagrafici avvenuti nella popolazione italiana. È infatti noto che esiste una stretta correlazione tra età e frequenza nella commissione di reati e che i giovani hanno una maggior predisposizione a delinquere. Di conseguenza, l'incremento dei reati del periodo 1984-1991 può essere in parte ricondotto al raggiungimento dell'età a rischio della generazione dei nati degli anni sessanta, periodo durante il quale, per motivi socio-economici, si verificò un boom di nascite. Negli ultimi anni invece, malgrado la popolazione italiana giovane continui il suo processo di decrescita, i flussi migratori hanno avuto un forte aumento e centinaia di migliaia di giovani stranieri hanno fatto ingresso nel territorio nazionale. A questo proposito si può segnalare come la consistenza numerica degli stranieri di giovane età giustifichi solo in parte il relativo incremento delle condotte illecite. Il contributo di questo gruppo appare infatti sproporzionato per eccesso, e la particolare propensione a delinquere di questa categoria di cittadini pare piuttosto da ricondurre alla peculiare situazione di disagio sociale che li contraddistingue, nonché, in alcuni casi, alla maggior facilità che essi incontrano a entrare in contatto con organizzazioni criminali transnazionali. Diversi studi hanno affrontato la critica dei percorsi di vita degli immigrati, indagandone i motivi: il comune sentimento di insicurezza nei confronti degli stranieri ali-

mentato da forze politiche e *media*, e la conseguente chiusura della nostra società ha impedito a molti di loro l'acquisizione dei più basilari diritti civili. Il ricondurre la situazione di crisi e disordine sociale ai fenomeni migratori ha avuto, e sta avendo, come risultato la marginalizzazione di gran parte degli stranieri, costretti a condurre un'esistenza priva di prospettive per il futuro (Dal Lago, 2004). In un simile contesto di povertà ed esclusione gli immigrati rappresentano la categoria più precaria dell'economia legale, con la conseguente maggior predisposizione al reclutamento come manovalanza delle organizzazioni criminali. Tale processo, unitamente al fenomeno della selettività del controllo istituzionale e alla maggior visibilità degli stranieri, è la causa della frequenza con la quale essi si imbattono nelle maglie della repressione penale (Prina, 2003). L'elemento della giovane età risulterebbe pertanto in questo caso una variabile solo limitatamente influente.

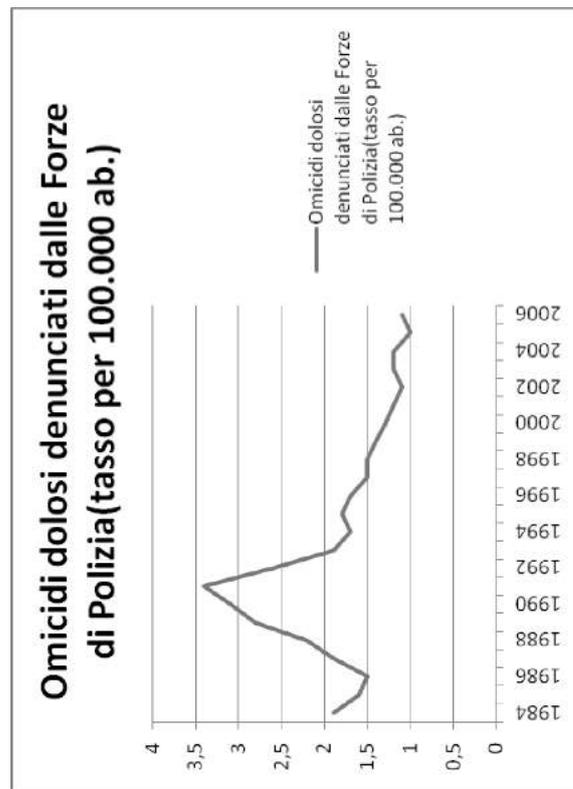
Altro fattore da considerare nel commentare le statistiche sulla criminalità è l'introduzione del nuovo sistema di rilevamento SDI grazie al quale, come sopra accennato, sono aumentate le fonti che trasmettono le denunce di reati di cui vengono a conoscenza. Quindi, nel valutare il dato al 2006, anno nel quale il numero di denunce è il più alto del periodo in esame, non si può non tener conto del cambiamento apportato dalle innovazioni dei metodi di raccolta dati. La motivazione del picco registrato in quest'anno non sembra peraltro riconducibile all'emanazione dell'indulto, poiché i circa 2.500 beneficiari del provvedimento recidivi nel periodo compreso tra agosto e dicembre 2006 risultano praticamente ininfluenti, se si considera che il tasso di 4.684,6 reati ogni 100.000 abitanti si traduce in cifre vicine ai 3.000.000 di reati sul territorio nazionale. L'allarme sociale e mediatico che ha caratterizzato il periodo successivo alla promulgazione dell'indulto e che, a intervalli più o meno brevi, torna agli onori della cronaca, si rivela dunque infondato. Infatti, i 2.500 reati commessi dai soggetti scarcerati in conseguenza del provvedimento costituiscono meno dello 0,1% del totale annuale (poco più dello 0,2 se si considera, rispetto all'intero anno, il periodo successivo all'indulto). I valori in questione rappresentano un numero esiguo, non in grado di influenzare le tendenze verso l'aumento segnalate dalle fonti statistiche. È innegabile che l'improvvisa liberazione di oltre 27.000 detenuti possa aver comportato un aumento dei reati: tuttavia l'apporto rispetto al numero complessivo di denunce rappresenta una quantità di scarsissima influenza. La sovrarappresentazione mediati-

ca degli effetti criminogeni conseguenti all'emanazione del provvedimento si T rivelata al tempo stesso una causa e una conseguenza della generale contrarietà dell'opinione pubblica verso l'indulto. Nei mesi immediatamente successivi alla sua promulgazione, si T infatti propagato un sentimento di "panico morale" (Cohen 2002), generato dalla diffusa convinzione di un forte aumento della criminalità. In un simile contesto, la stragrande maggioranza degli esponenti della classe politica, molti dei quali avevano tra l'altro votato il provvedimento, ha progressivamente preso le distanze da esso. Gli organi di informazione, quasi all'unanimità, hanno enfatizzato la crescita della criminalità, ponendo un accento particolare su episodi di cronaca avvenuti protagonisti beneficiari dell'indulto e contribuendo alla costruzione dello stereotipo sociale dell'indultato recidivo. Tuttavia, tale campagna mediatica, supportata da diversi esponenti politici, pare più avere creato un problema sociale (BecAer, 1987), che non rispecchiato il reale andamento degli eventi.

Infine, può essere interessante valutare, seppur molto sinteticamente, l'andamento di quelle singole fattispecie di reato che più di altre contribuiscono ad accrescere il senso di insicurezza dei cittadini. Si prenderanno quindi in considerazione i furti, le rapine, le violenze sessuali e gli omicidi.

Il tasso di omicidi, dopo una costante crescita negli anni ottanta e il culmine raggiunto nel 1991, comincia a calare. Attualmente il tasso T paragonabile a quello dell'inizio degli anni 70, ed T il più basso degli ultimi trent'anni. La ragione della crescita tra anni ottanta e novanta sembra da ricondurre soprattutto al forte incremento di omicidi correlati alle attività della criminalità organizzata. Dal 1992, per le forze di Polizia ottengono importanti risultati nella lotta alle grandi organizzazioni criminali, con una conseguente drastica diminuzione di omicidi. Parallelamente, decrescono anche gli omicidi da imputare alla criminalità comune: nel 1991 si verificano 1918 omicidi, di cui 700 ad opera della criminalità organizzata; nel 2006 invece 621, di cui 109 da imputare alle grandi organizzazioni criminali (nel 2007 sono in totale 593).

Grafico n. 4

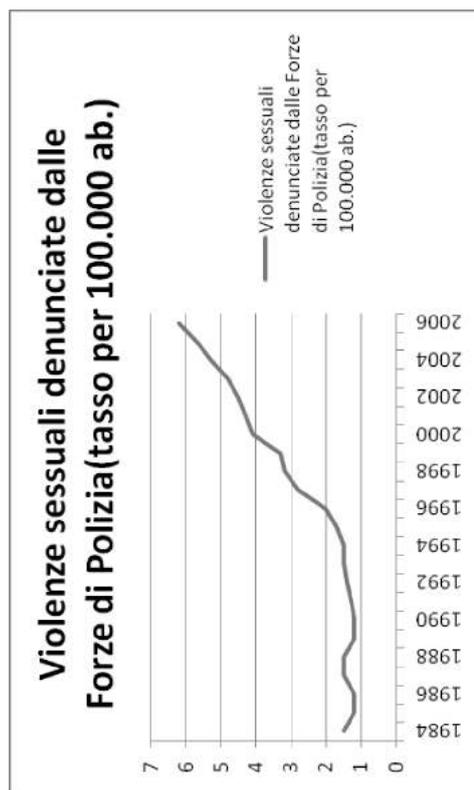


Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno

Le violenze sessuali, al contrario, secondo i dati delle forze di Polizia, crescono consistentemente dalla metà degli anni novanta. Il tasso di 1,5 episodi ogni 100.000 abitanti registrato nel 1984 rimane invariato nel 1994, con oscillazioni di poco conto nel decennio compreso tra i due anni considerati. Dal 1995 comincia una rapida crescita: nel 1998 il tasso T di 3,2, nel 2003 di 4,8% e nel 2006 di 7,7

ogni 100.000 abitanti (il più alto mai registrato). È da ricordare, però, che nel considerare le violenze sessuali si deve valutare il dato statistico con particolare cautela. A causa della natura di tale reato, le vittime il più delle volte non denunciano la violenza subito. Le indagini sulla vittimizzazione dei cittadini stimano che le denunce siano presentate solo nel 15% dei casi in caso di stupri consumati, nel 3% dei tentati. Quindi, almeno parzialmente, il dato potrebbe essere viziato da una maggior frequenza percentuale di denunce dovute ai mutamenti sociali e culturali intervenuti. In ogni caso, un incremento così netto non può non significare un'effettiva crescita delle violenze sessuali.

Grafico n. 5

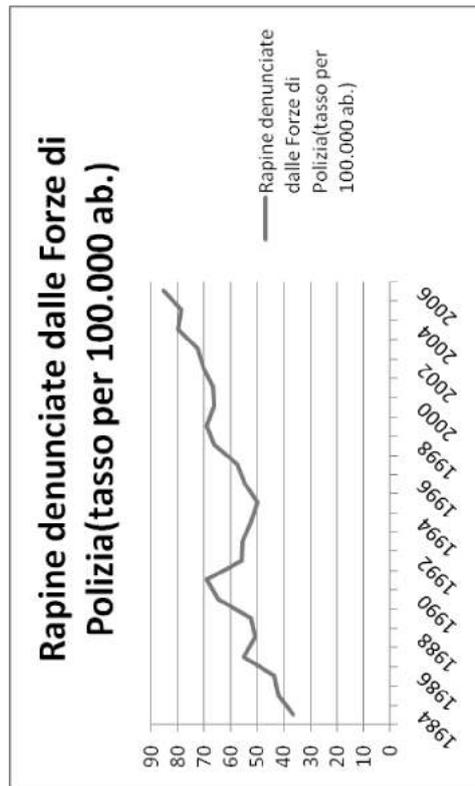


Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno

Anche le rapine aumentano molto rapidamente negli anni. Nel 1984 il tasso T di 36,6 ogni 100.000 abitanti, nel 2006 di 85,5. Dunque oggi, in proporzione, le rapine sono cresciute di quasi 2,5 volte rispetto al 1984.

Questo dato merita una particolare riflessione: gli organi di informazione, nei mesi successivi all'indulto, hanno dato luogo a una campagna dai toni allarmistici, sostenendo che la crescita delle rapine fosse direttamente riconducibile al provvedimento di condono. Tuttavia, tale interpretazione, se letta alla luce dei dati statistici, risulta semplicistica e priva di un reale fondamento scientifico. Se T vero che nel secondo semestre del 2006 si T verificato un picco, tale fenomeno fa parte di un processo di crescita cominciato da diversi anni. Inoltre i, dati relativi al 2007, benché non ancora definitivi, indicano una diminuzione delle rapine nell'ultimo anno⁶. Senza giungere a conclusioni azzardate, emerge che i valori del reato in questione, nell'anno e mezzo successivo all'indulto, sono stati soggetti a variazioni non particolarmente significative. Il provvedimento di condono non ha dunque costituito una variabile determinante come sostenuto dai *media*, ma i valori sono stati soggetti a fisiologiche oscillazioni, nella media degli ultimi anni. f interessante al riguardo soffermarsi anche sui dati forniti dall'Abi sull'andamento delle rapine in banca, che testimonia un aumento del 1,4% nel 2006 rispetto all'anno precedente, mentre nel 2004 e nel 2005 l'incremento era stato rispettivamente del 10,5% e dell'1,9%. Malgrado sia ancora in atto un processo di crescita, l'Abi parla di una tendenza verso il miglioramento, soprattutto considerando "l'indice di rischio", ovvero il calcolo delle probabilità di rapina ogni 100 sportelli, che T sceso da 8,8 a 8,7.

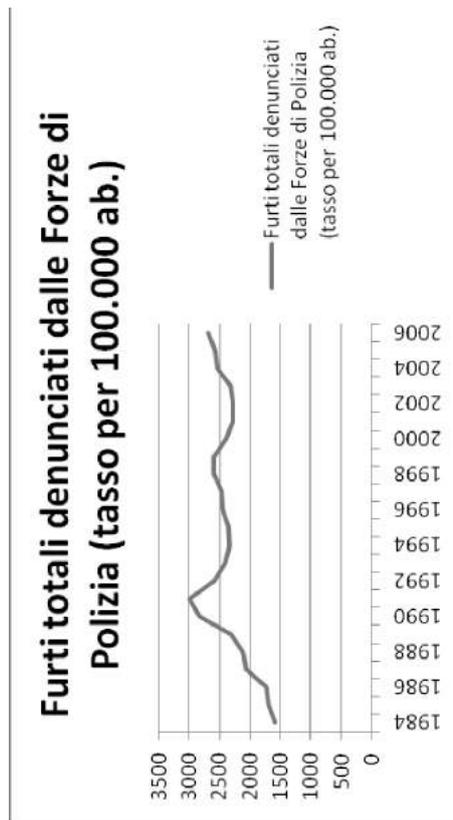
Grafico n. 6



Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno

Riguardo ai furti, si registra un picco nel 1991 (2.999,6 ogni 100.000 ab.), e negli anni seguenti si verifica un processo di decrescita. Dalla metà degli anni novanta, tuttavia, ricomincia la fase di aumento che non arriva però a raggiungere i valori raggiunti a inizio anni novanta (2.692,7 ogni 100.000 ab. nel 2006).

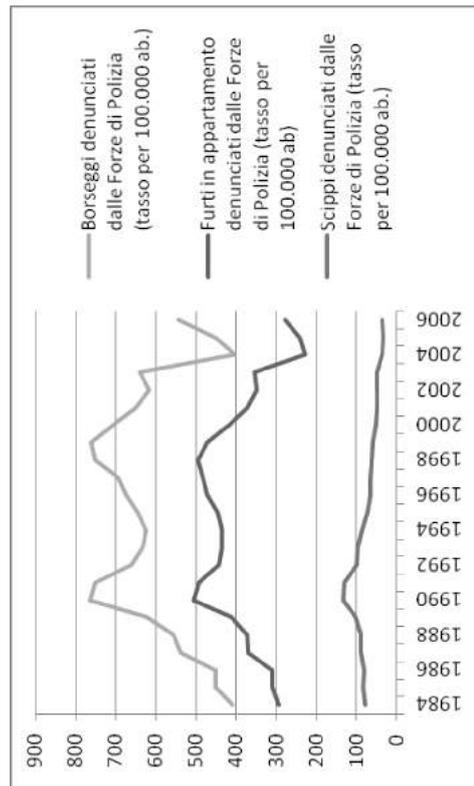
Grafico n. 7



Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno

Se si analizzano, per alcune specifiche forme di furto, si nota come solo alcune di esse tendono a crescere, mentre altre tendono a diminuire. Il 2006 è l'anno durante il quale, attenendosi alle statistiche delle Forze di Polizia, si conta il tasso più basso di scippi degli ultimi trent'anni, pari a un quarto rispetto al dato del 1991 (anno con il valore più alto). Anche i furti in appartamento tendono a diminuire, mentre sale il numero di denunce per borseggio negli ultimi anni.

Grafico n. 8



Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno

In conclusione, si può affermare che nel 2006 si sia verificato un processo di aumento della criminalità, anche se di proporzioni meno preoccupanti di quanto non si possa desumere dai toni allarmistici dei *media* e di parte della classe politica. Tale fenomeno, se analizzato alla luce delle tendenze di più lungo periodo, sembra consistere in una variazione non anomala, nella media degli ultimi anni. Inoltre, dati relativi al 2007 non ancora definitivi, che si è scelto di non citare nel presente lavoro per motivi di rigore scientifico, indicano una tendenza verso la diminuzione sia delle denunce di reato in generale,

sia delle singole fattispecie prima considerate. Sempre sul medio-lungo periodo, nell'analizzare più dettagliatamente alcune forme di reato, si nota come la tendenza non sia univoca: tra le condotte illecite considerate diminuiscono consistentemente gli omicidi e alcune forme di furto, aumentano invece in maniera preoccupante le violenze sessuali e le rapine.

Pare altresì evidente che l'indulto, contrariamente a quanto sostenuto dai più diversi schieramenti politici e da tutti gli organi di informazione, non costituisce una variabile in grado di influenzare consistentemente le tendenze né sul breve né sul lungo periodo.

NOTE

¹ Per approfondimenti si rimanda all'articolo di Claudio Sarzotti nel terzo rapporto sulle condizioni di detenzione dell'associazione Antigone.

² Fonte: International Centre of Prison Studies.

³ Per approfondimenti sull'argomento si rimanda all'articolo di Giovanni Torrente pubblicato nel presente volume.

⁴ Un interessante approfondimento sul tema delle detenute madri T l'articolo di Gennaro Santoro, anch'esso pubblicato in questo volume.

⁵ I dati sull'andamento della criminalità Relaborati dal Ministero dell'Interno relativi all'anno 2007 sono consultabili sul sito www.ristrettiorizzonti.it. Si è scelto di non considerarli nella presente ricerca poiché si tratta di proiezioni non ancora definitive e dunque non pienamente attendibili scientificamente.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA (2007), *Banche: ABI, rapine stabili nel 2006*, comunicato stampa.

BECKER H. S., (1963), *Studies in the Sociology of Deviance*, Free Press, New York

BLUMER H. (1969), *Symbolic interactionism: perspective and method*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, New York

COHEN S. (2002), *Folk Devils and Moral Panics: the Creation of the Mods and Rockers*, 3^a ed., Routledge, London.

DAL LAGO A. (2004), *Non persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano.

HESTER S., EGLIN P. (1999), *Sociologia del crimine*, Piero Manni, Lecce.

GARFINKEL H. (1956), *Conditions of successful degradation ceremonies*, in "American Journal of Sociology" 61 (2), pp. 420-424.

LEONARDI F. (2007), *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva*, in "Rassegna penitenziaria e criminologi-

ca", n. 2, pp. 1-25.

MINISTERO DELL'INTERNO (2007), *Rapporto sulla criminalità in Italia. Analisi, prevenzione, contrasto.*

MOSCONI G. (2004), *Le cifre del controllo in Antigone in carcere: terzo rapporto sulle condizioni di detenzione.*

PRINA F. (2003), *Devianza e politiche di controllo. Scenari e tendenze nelle società contemporanee*, Carocci, Roma.

RUOTOLO M. (2002), *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Giappichelli Editore, Torino.

SANTORO E. (2004), *Carcere e società liberale*, Giappichelli Editore, Torino.

SAR4OTTI C. (2004), *La pena detentiva in Europa: i numeri e le politiche penitenziarie in Antigone in carcere: terzo rapporto sulle condizioni di detenzione.*

WILLIAMS III F. P., MCSHANE M.D. (2002), *Devianza e criminalità*, il Mulino, Bologna.

Minori “dentro”. Gli istituti penali minorili tra ruolo residuale e nuove funzioni

Franco Prina

Introduzione

Presentare la situazione delle carceri minorili e dunque la condizione degli ospiti delle strutture in cui sono detenuti minorenni (e giovani adulti¹) privati della libertà (gli Istituti penali minorili \square IPM²), risulta compito solo apparentemente semplice. Si tratta infatti, come avremo modo di dire, di strutture animate da una cultura, propria del giudiziario minorile, che da sempre tenta alle esigenze ed ai diritti dei detenuti. Sono in genere abbastanza adeguate sotto il profilo strutturale³ e relativamente poco affollate, gestite da operatori motivati o quanto meno sensibili, di solito “aperte” al territorio e dunque almeno in parte “trasparenti” agli sguardi esterni. Certamente \square come dimostrano i dati che illustreremo \square hanno un ruolo piuttosto marginale nel trattamento dei reati compiuti dai minorenni, quantomeno come ambito di espiazione di pene comminate all’esito dei processi. In ciò dimostrano la possibilità della realizzazione del principio della “residualità”⁴ del ricorso al carcere, così come indicato dal legislatore nel 1988, con la riforma del Codice di procedura penale minorile.

Proprio per una percezione comunemente condivisa di strutture funzionali e funzionanti, ispirate ai principi della minore afflittività della detenzione e degli obiettivi rieducativi della pena, si fa fatica a scavare più a fondo, a osservare le dinamiche sotterranee di quelle che non cessano di essere istituzioni totali. A far ciò emergere e rendere oggetto di riflessione i pur non rari episodi di violazione di quei diritti e di quelle esigenze che vengono sempre ampiamente evocati, o i conflitti che vi si manifestano. Né le visite condotte ai fini di questo rapporto riescono, se non in alcuni casi, a evidenziare dinamiche e problemi esistenti nella vita quotidiana degli istituti.

Per questo occorre affidarsi ad alcuni dati oggettivi e far riferimento ad alcuni episodi o vicende che possono rappresentare indicatori di tensioni o criticità in genere poco visibili. Peraltro, come si diceva nel rapporto del 2004 (Cannavera, Scalia, 2004, p. 191), i minori condividono con i migranti (a maggior ragione se le due identità, come succede spesso, si sommano) la condizione di marginalità e l’impos-

sibilitR di far sentire la loro voce, anche quando oggetto di vessazioni o trattamenti contrari ai principi del rispetto dei diritti. Non a caso della detenzione minorile si parla poco e le situazioni di acuto disagio vissute dai detenuti in alcune circostanze trovano modalitRespressive solamente in episodi di autolesionismo o di ribellione diretta contro il personale, mai in forme di protesta collettiva, come avviene a volte nelle carceri degli adulti.

Il discorso si dipanerR a partire dalla presentazione di alcuni dati essenziali sulla delinquenza minorile, sugli ingressi e le presenze negli istituti e sulla connotazione attuale della popolazione carceraria, con attenzione alle differenze territoriali, per poi delineare alcune questioni, fonti di problemi e conflitti, che appaiono se si scosta il velo che spesso nasconde la realtR. La conclusione riguarderR il rischio che le politiche neo-sicuritarie e l'enfasi penale che caratterizza questo nostro tempo, producano un cambiamento, anche formale, negli orientamenti della giustizia minorile e nel ruolo attribuito al carcere.

La delinquenza minorile in italia: le tendenze generali

Qualche dato di sfondo, sulle denunce e sui reati, puWessere utile per situare il nostro discorso sui minorenni privati della libertR in Italia. Si propongono alla nostra attenzione perchE connotano la problematica della delinquenza minorile oggetto di attenzione da parte del sistema penale nei suoi dati essenziali, pur con tutta la cautela necessaria per la lettura dei dati statistici, in particolare per quanto riguarda il rapporto tra numero di denunce ed entitR della criminalitR minorile reale⁵.

Come si puWvedere nella prima tabella, a partire dall'inizio degli anni 90 Tosservabile un andamento non lineare delle denunce, con alternanza di aumenti e diminuzioni che tuttavia si sono verificati (ad eccezione degli anni 1999 e 2000) in misura abbastanza contenuta e che dunque non segnano alcun serio aggravamento della problematicitR della questione⁶.

MINORI "DENTRO"

Tab. 1. Minorenni denunciati 1991-2005

ANNI	TOTALE DENUNCIATI	VARIAZIONI %
1991	44.977	
1992	44.788	- 0,4
1993	43.375	- 3,2
1994	44.326	+ 2,2
1995	46.051	+3,9
1996	43.975	- 4,5
1997	43.345	- 1,4
1998	42.107	- 2,9
1999	43.897	+ 4,3
2000	38.963	- 11,2
2001	39.785	+ 2,1
2002	40.588	+ 2,0
2003	41.212	+1,5
2004	41.529	+ 0,8
2005	40.364	-2,8

Fonte: Ministero della Giustizia

La presenza di stranieri sul totale dei minorenni denunciati, se pur con qualche oscillazione, fino alla fine degli anni '90 presenta un importante incremento, che si interrompe nel 2000 e 2001 per poi riprendere fino a sfiorare, nell'ultimo anno disponibile, il 30% del totale.

Tab. 2. Rapporto italiani e stranieri denunciati - anni 1991-2005

ANNI	DENUNCIATI ITALIANI	DENUNCIATI STRANIERI	% STRANIERI SU TOTALE
1991	37.049	7.928	17,6
1992	36.786	8.002	17,9
1993	34.268	9.107	21,0
1994	33.311	11.015	24,9
1995	33.350	12.701	27,6
1996	32.521	11.454	26,0
1997	32.149	11.196	25,8
1998	31.181	10.926	25,9
1999	32.010	11.887	27,1
2000	29.839	9.124	23,4
2001	31.065	8.720	21,9
2002	30.579	10.009	24,7
2003	29.747	11.465	27,8
2004	29.476	12.053	29,0
2005	28.504	11.860	29,4

Fonte: Ministero della Giustizia

Il numero delle denunce va ovviamente rapportato all'universo della popolazione di cui si parla: nel caso degli italiani il trend va correlato alla diminuzione della popolazione della fascia d'età considerata: se si parametrizza il dato dei denunciati con quello della popolazione residente (considerando la fascia 12-17anni), nel 1991 avevamo 1 denunciato ogni 122 ragazzi, dato sorprendentemente identico nel 2005 (essendo la popolazione di quella fascia di età diminuita dai 4.524.966 del 1 gennaio 1992 ai 3.484.670 del 1 gennaio 2006). Per gli stranieri il calcolo è sostanzialmente impossibile, in assenza di una quantificazione esatta del loro numero sul territorio nazionale. Si può dire che in parte segue la crescita degli ultimi anni dei minorenni non accompagnati o l'andamento mutevole (il caso dei Rom⁷) delle presenze dei diversi gruppi. Al tempo stesso è noto che, a determinare l'alta percentuale di denunciati concorre sia il fatto che l'approdo alla devianza risulta fenomeno non marginale nelle condizioni di molti ragazzi, soprattutto se privi del nucleo familiare, sia che il rischio di denuncia per un minore straniero è decisamente più alto che per un minore italiano, per il più intenso controllo sugli stranieri

MINORI "DENTRO"

in generale e per la collocazione degli stessi in attività devianti più esposte all'attenzione delle forze dell'ordine (si pensi allo spaccio in strada, frequentemente affidato a minori maghrebini).

La percentuale di femmine sul totale, in questi ultimi anni è oscillata tra il 20% dell'inizio degli anni '90 e il 16-17% degli ultimi anni. Ma mentre tra i minorenni italiani le ragazze sono stabilmente il 13-14% dei denunciati, la percentuale delle ragazze sugli stranieri è passata dal 50% all'inizio degli anni '90 (essendo molto forte la componente di nomadi nel sottoinsieme) al più recente 25-26%.

Quanto alla variabile etR, possiamo affermare che, come non trova conferma l'allarme relativo ad un incremento globale della delinquenza minorile, così non trova conferma la diffusa impressione di un costante abbassamento dell'etR di commissione di reati⁸: i dati disponibili relativi al numero di infraquattordicenni denunciati, pur con qualche oscillazione, smentiscono questo allarme. Lo dimostra la tabella che segue, nella quale si può vedere anche il confronto tra minori italiani e stranieri.

Tab. 3. Denunce imputabili/non ; italiani/stranieri - Anni 1991-2005

	14-17 A.	ITALIANI		STRANIERI		
		14 A.	% DI < 14 A.	< 14 A.	% DI < 14 A.	
1991	31.879	170	13,6	3.903	4.025	50,8
1992	31.904	882	13,3	3.671	4.331	54,1
1993	29.992	276	12,5	4.347	4.760	52,3
1994	28.989	322	13,0	5.598	5.417	49,2
1995	28.681	669	14,0	6.555	6.146	48,4
1996	27.769	752	14,6	5.754	5.700	49,8
1997	28.002	147	12,9	6.431	4.761	42,5
1998	27.323	858	12,4	7.127	3.799	34,8
1999	27.935	075	12,7	7.630	4.257	30,5
2000	25.376	463	15,0	6.481	2.643	29,0
2001	26.599	466	14,4	6.521	2.199	25,2
2002	26.490	089	13,4	7.340	2.669	26,7
2003	25.891	856	13,0	8.904	2.561	22,3
2004	25.468	008	13,6	9.408	2.645	21,9
2005	24.787	717	13,0	9.383	2.477	20,9

Per i minorenni italiani il discorso sull'abbassamento dell'etR di commissione di reati è del tutto privo di fondamento, almeno a osservare i dati delle denunce, sia in numero assoluto, sia in percentuale sul totale dei minorenni italiani denunciati. E questo anche considerando l'andamento demografico, che anzi dimostra il contrario: il

rapporto passa da 1 infraquattordicenne (tra i 10 e i 13 anni) denunciato ogni 500 coetanei nel 1991 a 1 ogni 601 nel 2005. Nella fascia dei 14-17enni troviamo, per contro, 1 minore ogni 99,7 ragazzi nel 1991 e 1 ogni 94,4 nel 2005 .

Nel caso degli stranieri, nella determinazione del rapporto tra imputabili e non, risulta decisiva la presenza della componente dei ragazzi Rom e Sinti, agli inizi degli anni 90 molto rilevante (tanto che vi erano più infraquattordicenni che imputabili, con una forte presenza femminile), che progressivamente ha lasciato il passo a presenze di ragazzi provenienti da paesi del maghreb e dell'est europeo, più grandi d'età. Si ha così un crollo, dal picco dei più di sei mila infraquattordicenni agli attuali 2.500 circa, con un peso percentuale costantemente decrescente. Anche in questo caso è possibile una inversione della tendenza negli anni 2006-2007, al momento non disponibili, per il flusso di nuclei Rom dalla Romania, le cui condizioni di vita e la cui "visibilità" possono aver portato ad un aumento di denunce.

Il dato nazionale va ovviamente scorporato in considerazione della diseguale incidenza della presenza straniera nelle diverse aree del Paese. Nell'ultimo anno considerato (2005), nelle più importanti regioni i minorenni stranieri denunciati sono presenti in maniera molto differente: sul totale rappresentano il 42,9% in Lombardia, il 45,4% in Veneto, il 47,2% (Piemonte), il 44% in Toscana, mentre nel Lazio giungono ad essere il 51%. Ben diversa la situazione al Sud e nelle Isole: il valore massimo si ha in Campania, con il 9,4%, per scendere al 5% della Sicilia e il 2,6% in Sardegna.

Quanto ai Paesi di provenienza più rappresentati, nei dati sui minorenni denunciati si è in forte crescita negli anni più recenti la presenza di rumeni che costituiscono anche il gruppo più numeroso (essendo passati dal rappresentare il 9,5% circa del totale nel 2000 a ben il 35,8% del 2005, con 4.249 denunciati). Seguono i minori marocchini che tuttavia hanno una incidenza decrescente (dal 16,2% nel 2000 circa al 13,2% nel 2005), mentre molto rilevante è il cambiamento di "peso" dei minorenni provenienti dalla ex-Jugoslavia (Rom essenzialmente), la cui incidenza sul totale è passata dal rappresentare l'87% degli stranieri nel 1991 al 12% nel 2005. Quanto agli albanesi, la loro presenza si è notevolmente ridimensionata, passando dal 12,2% del totale nel 2000 al 6,6% nel 2005 (da 1.111 a 778 in numeri assoluti). Queste percentuali ovviamente variano a secon-

da dei contesti regionali per le differenti presenze delle comunità etniche.

Un ultimo cenno meritano i reati oggetto delle denunce. Per comprendere l'evoluzione più recente, si possono comparare gli anni 2000 (in cui sono stati denunciati 47.739 reati commessi da minorenni) e 2005 (in cui i reati sono diventati 50.040)⁹, per le principali categorie di reati commessi da minorenni. È facile osservare una sostanziale stabilità nella distribuzione dei reati denunciati, salvo un aumento di denunce per spaccio di stupefacenti.

Tab. 4. Tipologia di reati commessi dai minori - Anni 2000 e 2005

	CONTRO LA PERSONA	CONTRO IL PATRIMONIO	STUPEFACENTI	VIOLENZA E RESISTENZA A P.U.
2000	13.244	24.026	4.224	1.579
2005	13.728	25.141	4.662	1.556

Fonte: Ministero della Giustizia

Le presenze negli istituti penali minorili

In questo scenario possiamo collocare i dati essenziali relativi alle presenze nelle due istituzioni penali di detenzione dei minori, il Centro di prima accoglienza¹⁰ (CPA) e l'Istituto penale minorile (IPM).

Dal punto di vista del numero delle strutture diciamo che i CPA in Italia sono complessivamente 26 e, in rapporto agli IPM (che sono 18), sono più capillarmente distribuiti sul territorio, essendo presenti in quasi ogni sede di Tribunale per i Minorenni (ad eccezione di Bolzano, Brescia, Perugia e Campobasso). Le due istituzioni sono così collocate:

Tab. 5. Dislocazione CPA e IPM in Italia

	CPA (TOT. 26)	IPM (TOT. 18)
Nord	Torino, Genova, Milano, Treviso, Trento, Trieste	Torino, Milano, Treviso
Centro	Bologna, Firenze, Roma, Ancona, L'Aquila	Bologna, Firenze, Roma, L'Aquila
Sud	Napoli, Nisida (Na), Salerno, Potenza, Bari, Lecce, Taranto, Reggio Calabria, Catanzaro	Nisida (Na), Airola (Bn), Potenza, Bari, Lecce ¹ , Catanzaro
Isole	Messina, Palermo, Caltanissetta, Catania, Cagliari, Sassari	Palermo, Acireale, Caltanissetta, Catania, Quartucciu (Cagliari)

Fonte: Ministero della Giustizia

La distribuzione geografica così sbilanciata verso il sud e le isole □ espressione della concentrazione di situazioni di disagio e devianza in quelle aree, molto evidente prima del manifestarsi della problematica dei minori stranieri (presenti in modo significativo da non molti anni e concentrati al centro-nord) □ rappresenta un elemento su cui torneremo, in considerazione del frequente utilizzo di alcuni di quegli istituti come ambiti in cui trasferire minorenni da altri istituti, soprattutto se stranieri.

Solo a Torino, Milano, Roma e Nisida (Na) sono presenti sezioni femminili e dunque le pur poche minorenni in carcere (una presenza media giornaliera in tutta Italia che oscilla tra 40 e 60 unitR) rischiano facilmente di essere soggette ad allontanamento dai contesti familiari e dai servizi del territorio in cui risiedono.

I dati degli ingressi e delle presenze medie offrono la possibilitR di una analisi del ruolo delle istituzioni private della libertR nel quadro dell'insieme delle diverse risposte penali di cui il giudice minorile dispone e rappresentano dunque un elemento essenziale del giudizio sulla efficacia dell'impostazione complessiva della procedura penale minorile così come T stata elaborata alla fine degli anni '80. Ne sono pilastri portanti la diversificazione delle risposte in ragione non solo (o non tanto) del reato, quanto piuttosto della "personalitR" del minore, e la "residualitR" del ricorso al carcere sia nella fase cau-

MINORI "DENTRO"

telare che come "pena" da comminare. I dati complessivi della numerosità dei minorenni "ristretti" in Italia se confrontati quelli di alcuni altri Paesi europei¹¹ consentono di affermare che questi principi sono stati sostanzialmente rispettati.

Tab. 6. Ingressi in CPA e negli IPM negli anni 1991-2007

ANNO	TOTALE INGRESSI IN CPA	TOTALE INGRESSI IN IPM
1991	4.072	1.954
1992	4.552	2.289
1993	4.122	2.314
1994	4.085	2.240
1995	4.175	2.013
1996	3.790	1.975
1997	4.196	1.888
1998	4.222	1.888
1999	4.248	1.876
2000	3.991	1.886
2001	3.685	1.644
2002	3.513	1.476
2003	3.522	1.581
2004	3.866	1.594
2005	3.655	1.489
2006	3.505	1.362
2007	3.385	1.337

Fonte: Ministero della Giustizia

Dunque nei CPA e negli IPM entrano, rispettivamente, solo il 9% e il 3,7% dei denunciati (dati 2005). E queste percentuali, se rapportate a quelle dell'inizio degli anni '90 (quando in IPM entrava più del 5% dei denunciati), indicano un ricorso sempre meno frequente alla carcerazione per i minorenni. Vedremo più avanti che le presenze medie giornaliere nei 18 IPM italiani complessivamente considerati si sono collocate, in questi ultimi anni tra le 400 e le 500 unità (in un Paese di quasi 60 milioni di residenti, cui vanno aggiunte le non quantificabili presenze di stranieri non censibili), a testimonianza della sostanziale marginalità della risposta carceraria nel sistema di giustizia penale italiano.

In entrambe le istituzioni tuttavia si può notare come il rapporto tra italiani e stranieri è notevolmente diverso dal rapporto che abbiamo visto a proposito di denunce.

Tab. 7. Rapporto italiani/stranieri in CPA e in IPM negli anni 1991-2007

	CPA			IPM		
	ITALIANI	STRANIERI	% STRANIERI	ITALIANI	STRANIERI	% STRANIERI
1991	2.170	1.902	46,7	1.228	726	37,1
1992	2.591	1.961	43,1	1.492	797	34,8
1993	2.376	1.746	42,4	1.465	849	36,7
1994	2.161	1.924	47,1	1.322	918	41,0
1995	1.936	2.239	53,6	1.110	903	44,9
1996	1.952	1.838	48,5	1.093	882	44,7
1997	2.007	2.189	52,2	934	954	50,5
1998	1.917	2.305	54,6	884	1.004	53,2
1999	1.973	2.275	53,6	871	1.005	53,6
2000	1.744	2.250	56,4	779	1.107	58,7
2001	1.711	1.974	53,6	698	946	57,5
2002	1.561	1.952	55,6	630	846	57,3
2003	1.532	1.990	56,5	686	895	56,6
2004	1.587	2.279	58,9	629	965	60,5
2005	1.540	2.115	57,9	603	886	59,5
2006	1.480	2.025	57,8	581	781	57,3
2007	1.545	1.840	54,4	645	692	51,8

Fonte: Ministero della Giustizia

Il più esteso ricorso al CPA per i minori stranieri è giustificato per il fatto che la decisione sul collocarvi o meno un minorenne da parte del Procuratore, in caso di arresto o fermo, si gioca su pochi elementi, tra cui ovviamente anche l'esistenza di genitori cui eventualmente affidare il minorenne. L'assenza di documenti e di figure di riferimento fa sì che in molti casi sia inevitabile un passaggio per il Centro, in cui effettuare almeno alcuni sommari accertamenti in attesa della decisione del GIP sulle eventuali misure cautelari. Il numero di ingressi (dato 2007) nei diversi CPA (che hanno tutti una capienza piuttosto limitata, con un range che va dai 2/3 posti ai 10/12) varia dal minimo di 3-4 all'anno nei Centri di Ancona e Potenza al massimo di 917 a Roma, passando per i 367 di Milano e i 363 di Napoli.

Negli IPM, l'andamento degli ingressi, rappresentato nella tab. 7, nel quadro della progressiva riduzione del numero complessivo di minorenni ristretti, vede la percentuale di stranieri in progressiva crescita fino al 2004, con successivo decremento. E' comunque dal 1997 che il numero di minorenni stranieri supera quello dei minorenni italiani, pur rappresentando essi quote oscillanti tra il 22 e il 29% dei denunciati (ed essendo, per i noti motivi, già sovrarappresentati nelle denunce in rapporto agli italiani).

Naturalmente la distribuzione dei ragazzi stranieri non è omogenea se si guarda alle differenti realtà locali. Per questo è utile suddividere il totale nazionale per aree geografiche: mentre nel nord e nel centro gli IPM sono quasi esclusivamente contenitori della devianza dei minorenni stranieri, nel sud e, soprattutto, nelle isole, permane una rilevante presenza di minorenni italiani implicati in forme diverse di attività illegali (sia simili a quelle che troviamo in altre aree, espressione del disagio adolescenziale, sia correlate alla presenza di forme diverse di criminalità organizzata e della relativa forte influenza strutturale e culturale sul territorio e sui suoi abitanti più giovani).

Tab. 8. Rapporto ingressi italiani/ stranieri in IPM -2007

	TOTALE	ITALIANI	STRANIERI
Italia Nord-Occidentale	317	73	244
Italia Nord-	154	42	112

Fonte: Ministero della Giustizia

Un altro dato meritevole di richiamo ai fini del ragionamento sulla funzione che gli istituti penali minorili vengono ad assolvere, soprattutto in questi ultimi anni, riguarda la condizione giuridica dei minorenni detenuti negli IPM. Anche in questo caso — come per l'andamento della criminalità minorile e dell'abbassamento dell'età della commissione dei reati — possiamo affermare che la realtà è piuttosto lontana dalla sua rappresentazione o comunque dalle convinzioni di senso comune. È facile constatare come sia diffusa l'immagine di istituti penali minorili che hanno obiettivi "rieducativi", essendo la finalità della sanzione — quando nella retorica pubblica si parla di

minorenni □ non tanto retributiva o deterrente, bensì appunto rieducativa. Ebbene, il dato esposto in tab. 9 rende discutibile il persistere di questa immagine, dal momento che una rilevante maggioranza di minorenni sta in carcere in custodia cautelare, ossia in una fase del processo in cui la sanzione non è stata ancora definita, la permanenza in carcere limitata nel tempo e in, genere, motivata da esigenze di contenimento e da finalità connesse all'allarme sociale che le presenze di minorenni che delinquono suscitano.

Tab. 9. Presenze medie giornaliere per condizione giuridica negli anni 1991-2007

	TOTALE	ESPIAZIONE PENA	CUSTODIA CAUTELARE	% IN CUSTODIA CAUTELARE
1991	356	116	240	67,4
1992	514	190	324	63,0
1993	560	244	315	56,3
1994	616	301	316	51,3
1995	551	292	259	47,0
1996	526	287	239	45,4
1997	499	249	250	50,1
1998	438	176	262	59,8
1999	426	150	276	64,8
2000	474	148	326	68,8
2001	487	170	317	65,1
2002	470	164	306	65,1
2003	475	176	299	62,9
2004	497	179	318	64,0
2005	477	152	325	68,1
2006	418	94 ¹	324	77,5
2007	446	73	373	83,6

Fonte: Ministero della Giustizia

È a rendere più particolare il quadro complessivo, è opportuno segnalare che la quota di individui presenti negli IPM pur avendo compiuto la maggiore età (dunque i cosiddetti giovani adulti, 18-21enni) è piuttosto rilevante. Prendendo il dato delle presenze al 31 dicembre degli ultimi anni, si osserva questa situazione.

MINORI "DENTRO"

Tab. 10. Presenze di giovani adulti al 31/12 degli anni 2002-2007

	TOTALE	GIOVANI ADULTI	%
2002	452	211	46,7
2003	442	191	43,2
2004	462	208	45,0
2005	437	181	41,4
2006	343	85 ¹	24,8
2007	446	132	29,6

Fonte: Ministero della Giustizia

La presenza dei giovani adulti negli istituti per minorenni è da tempo in crescita e con posizioni piuttosto articolate di riflessione. Se infatti non manca chi va sostenendo la linea del passaggio automatico alle carceri per gli adulti di chi compie la maggiore età, molti altri affermano anche nell'ambito della giustizia minorile l'esigenza di una riforma che eviti automatismi, consentendo una valutazione caso per caso, soprattutto in aree in cui alcuni soggetti, anche giovani, presentano storie di rilevante "spessore" criminale, e dunque possono influire molto negativamente sui "veri" minorenni con cui entrano in contatto. Altri ancora sostengono l'esigenza di una più complessiva riflessione su possibili strutture per i giovani adulti, considerando l'età 18-25 anni, con strutture e modalità trattamentali che maggiormente favoriscano processi di reintegrazione sociale.

Un ultimo elemento da considerare è di comprendere le caratteristiche del sistema carcerario minorile: il personale impegnato. Al 31/12/2007 il personale amministrativo e tecnico in servizio presso il Dipartimento della Giustizia minorile (comprensivo di ruoli propriamente amministrativi e di ruoli socio-educativi) era composto da circa 1500 unità (il 65% personale femminile), con una copertura dell'organico del 77%. Nell'ambito di questo insieme, il personale di area socio-psico-pedagogica rappresenta il 57% del totale (845 operatori). Il personale di polizia penitenziaria ammontava a 852 unità (il 10% personale femminile) con una copertura dell'organico dell'85%. Ovviamente la presenza all'interno degli IPM di operatori di area socio-psico-pedagogica è minoritaria in rapporto agli agenti di polizia penitenziaria, sia per ragioni evidenti di copertura dell'orario

complessivo, sia perché gli operatori dell'area, dipendenti dai Centri di giustizia minorile (ad esempio gli Uffici di servizio sociale per minorenni □USSM), operano prevalentemente nella cosiddetta "area penale esterna".

I problemi ed i nodi critici del sistema penitenziario minorile

I dati esposti, le (poche) analisi sul carcere minorile comparse in quest'ultimo periodo¹² e alcune osservazioni sul campo¹³ ci consentono di evidenziare, pur in un panorama non particolarmente problematico se complessivamente osservato, quali siano oggi gli aspetti meritevoli di attenzione per quanto riguarda la detenzione di minorenni in Italia. Tra di essi i trasferimenti, la precarietà della presenza di alcune risorse formative e di animazione esterne, la sanità, infine, la difficile gestione dei conflitti, nella dialettica tra orientamenti trattamentali e custodialistici.

Dal punto di vista numerico, ossia delle presenze di detenuti negli istituti penali minorili (una quota rilevante dei quali peraltro non più minorenni), l'Italia presenta numeri decisamente inferiori a quelli di altri paesi e questo indubbiamente rende più gestibile il sistema nel suo complesso e le singole strutture. Ciò non significa che non si verifichino a volte situazioni di momentaneo sovraffollamento negli istituti minorili (con conseguenti trasferimenti). E proprio il tema dei trasferimenti sembra essere in effetti uno degli aspetti che connotano criticamente il panorama che stiamo descrivendo¹⁴. Con queste misure infatti rischia di essere messo in discussione il principio dell'importanza di mantenere e stimolare il radicamento territoriale della presa in carico dei minorenni autori di reato, in una logica di collaborazione tra i servizi della giustizia minorile e i servizi sociali, formativi e sanitari degli enti locali. I dati sulla mobilità tra istituti sono molto rilevanti: nel 2007 a fronte di 1.337 ingressi dalla libertà si sono avuti ben 553 trasferimenti; 531 erano stati nel 2006, 618 nel 2005, ecc.¹⁵. La questione riguarda in particolare i minorenni stranieri, per i quali è più frequente che valgano le motivazioni che sovrintendono ai trasferimenti. Essi avvengono infatti essenzialmente per motivi di sovraffollamento della struttura, per motivi di opportunità o per motivi di ordine e sicurezza (ovviamente previo nulla osta dell'A.G. che procede).

Per quanto concerne gli sfollamenti, sono richiesti quando il numero dei minori presenti supera la capienza complessiva dell’istituto e sono in genere motivati non solo da motivi di vivibilità, ma dal rischio di tensioni e ingestibilità dell’organizzazione di vita e delle attività interne dei gruppi in cui in genere sono suddivisi i minori. La scelta di chi inserire nelle richieste di sfollamento, come previsto da apposita circolare ministeriale, tiene conto di diversi requisiti (posizione giuridica, privilegiando appellanti o definitivi; assenza di colloqui diretti con familiari; mancata elaborazione di percorsi educativi e di progettualità, cosa che riguarda in genere chi è entrato da poco tempo; richiesta specifica da parte degli stessi minori per avvicinamento alla famiglia).

L’allontanamento per motivi di opportunità richiesto per i minori la cui incolumità all’interno di una certa struttura, potrebbe essere in pericolo, mentre quelli per motivi di ordine e sicurezza hanno luogo quando avvengono episodi gravi che turbano e mettono in crisi la sicurezza della struttura e dei minori presenti.

Se i criteri che sovrintendono alle scelte, nel caso dei minorenni italiani, appaiono sostanzialmente ragionevoli (soprattutto per quanto riguarda gli sfollamenti e la protezione dei minori a rischio), per i detenuti stranieri si tratta di condizioni che spesso rafforzano le difficoltà di relazione per l’avvio di una qualche progettualità condivisa che colga le esigenze all’origine dei percorsi di devianza di molti di essi⁶. È vero infatti che proprio loro, certamente più degli italiani, sono privi di riferimenti familiari e di radicamento sul territorio (almeno di un radicamento “ufficiale”). Ma soprattutto, meno degli italiani, sono oggetto di una progettualità da parte dei servizi ministeriali e territoriali, per le barriere culturali e relazionali che separano molto di frequente minorenni e operatori. Di qui la presenza □ spesso non problematizzata, ma assunta come “naturale” □ di condizioni che favoriscono i trasferimenti ordinari (in caso cioè di sfollamento). Peraltro le stesse barriere agiscono a volte come elementi che scatenano reazioni di ribellione e prove di forza nei confronti dell’istituzione e del personale di custodia (con dinamiche cui facciamo riferimento poco oltre), che valgono come motivazione per i trasferimenti per ordine e sicurezza negli istituti.

Un secondo aspetto che merita segnalare è la precarietà soprattutto in alcuni contesti⁷, delle presenze che svolgono funzioni di animazione e attività di formazione professionale. Si tratta in genere di

enti del territorio, pubblici o del privato sociale, che operano attraverso opportune convenzioni e, spesso, nel quadro di protocolli di intesa formalmente molto impegnativi per le parti contraenti. Il ridimensionamento delle risorse finanziarie che ha interessato in questi anni sia l'amministrazione della giustizia, sia gli enti locali, ha progressivamente ridotto i margini di disponibilità per queste convenzioni o per le iniziative sostenute dagli attori del territorio. A volte sostituite da impegni di volontariato, di privati o di fondazioni, in alcuni contesti sono nettamente in sofferenza se si confronta quanto Tavvenuto in passato in molte parti d'Italia all'insegna del principio *"il carcere nella città, la città nel carcere"*.

Il giusto spostamento di attenzione al sostegno alle misure esterne □ vera scommessa per rendere residuale il carcere □ ha rischiato e rischia in futuro di compromettere alcuni livelli di qualità sia della vita quotidiana negli istituti, sia delle opportunità che si possono offrire ai detenuti nel periodo di permanenza (in primo luogo la presenza di mediatori culturali o □ come sarebbe meglio □ di personale educativo di cultura analoga a quella dei minorenni). Sempre più considerati indispensabili anche nella gestione delle dinamiche relazionali, sono invece spesso presenti solo "a chiamata" e con funzioni più avvicinabili a quella del mediatore linguistico che a quella più complessa di operatore coinvolto a tutti gli effetti.

Il terzo fattore di problematicità riguarda lo stato della medicina penitenziaria. Può essere significativo citare quanto rilevato nell'Istituto penale di Torino durante la visita effettuata: *"Attualmente il medico incaricato è presente nell'istituto per sole 3 ore al giorno per 6 giorni alla settimana, fuori da tale orario egli è reperibile, ma non è presente nell'istituto. Per ogni emergenza che accade dopo le 20 o nel fine settimana si deve far riferimento alla guardia medica dell'ASL esterna al carcere. L'istituto ha in questi anni stipulato diverse convenzioni specialistiche con dentisti, ortopedici, pediatri ecc. Tuttavia, i tagli nei finanziamenti predisposti negli ultimi anni hanno provocato una progressiva riduzione del numero di ore assegnate per tali convenzioni specialistiche. Il più grave effetto di tale calo nel numero di ore affidati ai medici specialistici ha riguardato il caso della psichiatria: per diversi anni l'istituto ha avuto una convenzione con uno psichiatra per circa 50 ore l'anno; a partire da quest'anno tale convenzione è cessata determinando una lacuna negli interventi sanitari all'interno del carcere che si è mani-*

festata in tutta la sua pienezza nei giorni in cui si sono susseguiti i casi di autolesionismo ed i tentativi di suicidio. Tale evidente deficienza ha provocato anche l'intervento del magistrato di sorveglianza il quale ha scritto al Ministero sottolineando la condizione di disagio in cui versa l'istituto e la necessità di un intervento volto a garantire la presenza di un medico neuropsichiatra all'interno del carcere minorile”.

I problemi della sanità negli IPM si inseriscono all'interno della fase del passaggio di consegne nella gestione della medicina penitenziaria dal ministero della Giustizia a quello della Salute. La sensazione che attualmente prevalga l'incertezza, unita forse ad uno scarso entusiasmo da parte dell'amministrazione penitenziaria, anche a livello minorile, nel privarsi della gestione di un ramo così importante del governo di un istituto penitenziario. D'altra parte la crescente rilevanza delle problematiche del disagio psichico che si registrano tra i ragazzi detenuti richiedono certamente maggiori sinergie con i servizi del territorio specialistici e modalità di gestione dei casi non delegate alla sola istituzione detentiva.

Infine si possono segnalare i problemi inerenti il prodursi di conflitti all'interno degli istituti penali minorili. Negli ultimi tempi, in alcuni di essi, si sono verificate situazioni di acuta crisi, rivolte e scontri aperti tra minori e agenti. Non sono mancate forme di prevaricazione e negazione dei diritti minimi, quali quelle che si producono nelle carceri per adulti: si pensi al già citato caso di Lecce, in cui sembra essersi proposto il triste copione □ fortunatamente raro nell'ambito minorile □ di una istituzione totale che esce dal controllo di legalità per effetto di una mescolanza di elementi personali e istituzionali da tempo noti e lasciati crescere.

Ma senza giungere a tali estremi, il confronto di forza (in genere tra minorenni stranieri e polizia penitenziaria) non è raro. Esso ha radici, spesso, nella difficoltà di comunicazione tra due mondi che non riescono a riconoscersi reciprocamente e dunque si scontrano alzando il livello del conflitto, con complesse dinamiche di carattere pratico, ma soprattutto simbolico (al centro vi è, come dimostrano le analisi degli scontri tra polizia e giovani di famiglie immigrate delle periferie di grandi città, come quelle francesi, il solo “capitale” che i due gruppi possiedono, quello simbolico dell'onore¹⁸).

Tuttavia, in alcuni contesti, si tratta di conflitto più profondo tra orientamenti, di scontro tra logiche trattamentali (sostenute dal personale dell'area socio-psico-pedagogica) e logiche custodialistiche,

con alcune sigle sindacali della polizia penitenziaria in prima fila. L'oggetto del conflitto, dal punto di vista formale, è di solito la non piena valutazione degli aspetti legati alla sicurezza dell'istituto, che si tradurrebbe in una scarsa considerazione delle istanze della polizia penitenziaria (che in genere denuncia l'insufficienza degli organici) a favore delle posizioni espresse dalla componente trattamentale. La dinamica è solita: l'assegnazione alla polizia penitenziaria di incombenze connesse alle attività trattamentali (in particolare di quelle che prevedono il frequente ingresso di soggetti esterni all'istituzione) impongono impegni cui rinunciarebbero volentieri, soprattutto in presenza di detenuti più problematici o valutati come non meritevoli della disponibilità dialogante, con conseguente irrigidimento del sindacato che, in alcune occasioni, si traduce in un vero e proprio atteggiamento ostruzionistico, se non in provocazioni nei confronti dei minorenni meno docili. Questo inevitabilmente fa aumentare la tensione, produce episodi di ribellione e di violenza (quando non di autolesionismo) e di conseguenza giustifica la richiesta di sospensione di certe attività, di rigidità delle procedure organizzative e di rafforzamento del ruolo di contenimento.

Si tratta di situazioni oggi ancora poco frequenti nelle istituzioni penali minorili, ma il rischio che si intravede è che orientamenti culturali diffusi, quali quelli che si vanno delineando nella stagione inaugurata dal nuovo governo, contribuiscano a fissare le relazioni anche nelle istituzioni penali minorili in un circuito di rinforzo e di conferma dei ruoli (il detenuto e il suo custode) privo di sbocchi. Si pensi al rafforzamento della percezione dello straniero come pericoloso e "nemico", con l'implicita legittimazione delle posizioni più rigide presenti tra le forze dell'ordine. Ma soprattutto si pensi alla legittimazione di atteggiamenti, culturalmente e simbolicamente sostenuti, di ritorsione, di "retribuzione" e di espulsione di chi, in un dato momento, è rappresentato come il male, la causa della insicurezza o comunque il non redimibile in quanto troppo "lontano" sul piano della mentalità e degli stili relazionali o troppo problematico.

E questo non può che incrementare, da parte dei minori più difficili (stranieri o appartenenti alle culture mafiose), durezza e provocazione negli atteggiamenti, mancanza di fiducia nell'istituzione e nei suoi rappresentanti e, di conseguenza, assenza di interesse per proposte altre rispetto a quanto offre loro la permanenza nel circuito delinquenziale. Dunque incrementare proprio l'insicurezza sociale che si vuole combattere.

Conclusioni

In conclusione si può tentare di riflettere sui rischi che si intravedono nel prossimo periodo a proposito di giustizia penale minorile e di riflessi che essi possono avere nell'identità dell'istituzione penitenziaria.

a) Il rischio di consolidamento del "doppio processo".

E' ormai da alcuni anni la constatazione che esiste oggi, in Italia, un "doppio processo penale minorile": uno che riguarda i minorenni italiani, l'altro celebrato a carico dei giovani stranieri o nomadi.

Da tempo si può dire che ci sono apparse, alcuni anni fa, come un problema da affrontare e superare (penso al contributo di Patrone, 1995, sul "diritto diseguale" e alle lucide riflessioni di Bouchard, 1997, in merito al consolidarsi della "politica del doppio binario"), è sempre più considerato come un dato ineluttabile di realtà cui nelle aule di giustizia dei Tribunali per i minorenni nulla si può (o si vuole) opporre.

La diversificazione di trattamento consiste essenzialmente nel mantenimento dei presupposti del processo penale minorile, così come definito dal legislatore nel 1988, per un'area di delinquenza "iniziativa ed episodica" e il proporsi di modalità di gestione essenzialmente custodialistiche e con obiettivi di difesa sociale per l'area di delinquenza "sintomatica e recidivante" (Bouchard, 1995).

Tutti sanno quali sono le cause della difficoltà di applicazione delle misure diverse dal carcere, previste dal codice, per soggetti che presentano oggettive differenze di condizione rispetto ai ragazzi italiani (Scivoletto, 2000). Tuttavia questo dato appare spesso, per routine o per convinzione, un paravento dietro cui nascondere la scarsa disponibilità alla ricerca di strade nuove e possibili. I motivi sono diversi. Da un lato la presenza di problematiche non più interpretabili con le categorie consolidate della cultura giuridica minorile, quali il disagio evolutivo, la responsabilità del contesto socioculturale, la scarsa pericolosità sociale e la natura episodica del comportamento deviante. La giustizia minorile si trova così ad affrontare e trattare un "oggetto" che si è andato differenziando secondo linee che si situano su piani diversi da quelli più conosciuti.

Dall'altro, la domanda sociale di controllo e contenimento delle forme nuove di marginalità e trasgressione, soprattutto quelle rappresentate dai soggetti non appartenenti alla cultura italiana, che attri-

buisce al giudice il compito di rispondere ad esigenze di difesa sociale ed alla crescente domanda di sicurezza dei cittadini¹⁹.

In questo contesto il ruolo e la funzione del giudice minorile paiono sempre più caratterizzate da incertezza e oscillazione tra poli ideali di riferimento contraddittori, tra percezione dell'inutilità e danno del carcere, aspettative rieducative riposte nel contenimento, tentativi di favorire la responsabilizzazione dei soggetti, esasperazione per l'assenza di strumenti adeguati, bisogno di riaffermare, attraverso la punizione, la norma violata, ecc. Egli avverte e misura concretamente che la risposta flessibile e graduale, prefigurata dal codice con riferimento ai percorsi che i soggetti, tendenzialmente simili, possono compiere nel loro processo evolutivo, appare poco adattabile a percorsi diversi di soggetti la cui evoluzione segue altre logiche, altri tempi, altri bisogni.

Attraverso le scelte della giustizia quotidiana (in particolare con riferimento ai "pesi specifici" attribuiti ai diversi strumenti disponibili per rispondere al reato) si vanno modificando alcuni degli orientamenti fondanti la cultura minorile più consolidata. Così è possibile osservare una ripresa della centralità del diritto penale, che viene a costituire un "appiglio" apparentemente oggettivo e neutro, di riduzione della complessità, a fronte dell'indeterminatezza dei riferimenti altri, ed una rivalutazione del ruolo del magistrato come titolare di funzioni proprie, distinte da quelle di altre figure professionali, con un contestuale ridimensionamento della componente onoraria (se non in casi di grande spessore problematico sotto il profilo delle personalità patologiche implicate).

Questa ripresa della centralità del diritto e del ruolo del giudice che lo amministra sembrano paradossalmente manifestarsi contestualmente alla progressiva marginalizzazione del momento processuale vero e proprio (celebrato sempre con molto ritardo e dagli esiti in genere poco significativi per lo più a causa dell'assenza degli imputati). Non a caso assume rilevanza centrale la decisione in merito alla misura cautelare, assunta dal GIP (monocratico) sulla base di scarni elementi tra i quali rischia di prevalere — secondo una logica "attuariale"²⁰ diffusa nella criminologia amministrativa contemporanea — l'appartenenza del soggetto alle categorie considerate fonte di problemi.

E sempre più spesso il richiamo retorico al carcere come occasione di aggancio e magari di riscatto per i minori più inafferrabili, sembra coprire l'obiettivo vero di contenere e limitare i danni sociali pro-

dotti da soggetti sempre e comunque considerati recidivanti e pronti a fuggire. La quotidiana esperienza dei Tribunali dimostra come si trattino i soggetti stranieri e nomadi non in quanto individui (che, T vero, non si vogliono far conoscere, ma che forse nessuno s'impegna a conoscere, dal momento che mancano i presupposti di fiducia perché ci Wavvenga), ma in quanto appartenenti ad una specifica categoria. Dimostra come la custodia cautelare in carcere sia il mezzo normale di trattamento della questione e che pressoché nessuno sforzo per l'invenzione di percorsi diversi di interazione e di "patto" con questi individui così apparentemente "intrattabili" si stia facendo seriamente. Dimostra come, al momento del processo, la personalità dell'imputato sia spesso "presunta" in base alle caratteristiche attribuite in maniera stereotipata al gruppo di appartenenza. Dimostra come scarso o nullo sia l'accompagnamento nelle fasi dell'iter processuale da parte dei servizi, assolutamente marginale sia, in genere, il ruolo della difesa e la stessa presenza di interpreti non garantisca che l'imputato comprenda a fondo i significati delle fasi processuali e delle misure adottate.

Tutto ciò sostanzia e consolida un processo diseguale, nei fatti. Che potrebbe diventarlo anche formalmente se, a fianco di una ripresa delle proposte quali quelle presentate nel 2003 dall'allora Ministro di Giustizia Castelli, tendenti ad un irrigidimento della giustizia minorile (ridimensionamento del Tribunale per Minorenni, riduzione delle attenuanti, limitazioni nella discrezionalità dei giudici, passaggio automatico dei diciottenni al carcere per gli adulti), si introducessero novità magari a prestito dal "pacchetto" di misure in discussione in questo periodo e che riguardano gli stranieri (aggravanti per clandestinità, espulsioni, restrizioni nell'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative, ecc.).

b) Il rischio di cambiamento nelle funzioni del carcere minorile

In questo contesto si avverte forte il rischio di un cambiamento delle funzioni degli istituti penali minorili. Si tratta di processi già in corso in contesti nazionali diversi. In Italia possono essere ancora valutabili solamente come orientamenti emergenti (su cui ho scritto in Prina, 2003), laddove la tutela degli interessi dell'istituzione sembra prevalere sull'attenzione ai bisogni dei minorenni.

Ne sono indizi preoccupanti l'enfasi sulle esigenze di custodia e di ordine interno, la valorizzazione della componente del personale che ad esse è preposta (la polizia penitenziaria, le cui rivendicazioni,

spesso corporative, trovano spesso ascolto più di altre), il frequente abbandono della logica del mantenimento quanto più possibile dei ragazzi detenuti nel territorio di origine, le crescenti difficoltà a perseguire l'obiettivo di una integrazione dell'istituzione nel tessuto della comunità locale.

E d'altra parte, se la popolazione carceraria minorile è sempre più composta da individui senza radici e senza reti relazionali (nelle realtà del centro-nord) e da minorenni coinvolti nelle pratiche dell'illegalità — soprattutto — nella cultura propria delle diverse forme di criminalità organizzata (nelle regioni del sud), è comprensibile che questi discorsi possano facilmente attecchire e gli IPM possano, senza incontrare molte resistenze politico-culturali, cambiare la loro natura e funzione.

Così, nelle aree del Paese più toccate dalle trasformazioni dell'identità dei detenuti per quanto riguarda la loro origine "etnica", gli IPM rischiano di connotarsi in maniera pressoché esclusiva come contenitori temporanei di gruppi di minorenni che recidivano nella commissione di furti (i Rom), nel piccolo spaccio di sostanze stupefacenti (i maghrebini) o in altri reati predatori compiuti al traino di maggiorenni (i rumeni). Svolgendo essenzialmente il proprio compito nella fase della custodia cautelare, con una funzione di mezzo di "neutralizzazione a tempo", di riduzione del potenziale offensivo degli appartenenti a categorie sociali considerate e rappresentate ad elevata pericolosità sociale.

In parte analogo e in parte diverso il discorso nelle aree segnate dalle presenze delle culture dell'illegalità e del crimine organizzato, che accoglie ragazzi spesso aggregati in bande, sempre più frequentemente oggetto di denunce per associazione a delinquere di stampo camorristico. Come testimoniano le parole raccolte nella visita al carcere di Nisida, si può parlare di *"un identikit del nuovo deviante: scarsissima capacità di comunicazione verbale e non verbale; assenza di etica; reazione violenta e quasi primordiale agli avvenimenti; condizioni familiari e sociali disastrose; non di rado sottoposizione a situazioni di sfruttamento; sempre più frequente collaborazione con adulti nella commissione di azioni delittuose; con la inevitabile conseguenza dell'aggancio sistematico alle organizzazioni camorristiche. Una iniziazione che avviene il più delle volte in ambito familiare, così come dalla famiglia i ragazzi sono addestrati ad azioni estorsive. Queste osservazioni sono confermate dalla crescita di comportamenti caratterizzati da una forte carica di violenza e da una efferata crudeltà"*.

In questi contesti, e soprattutto nel caso di gravi reati contro la persona, al fianco della funzione di “neutralizzazione”, sempre più si invoca, anche per i minorenni, una sanzione simbolicamente e concretamente “retributiva”.

Si può allora concludere che la sfida che la cultura minorile e l'intero sistema della giustizia penale che di minori si occupa si troverà di fronte nei prossimi tempi, sarà proprio quella di dimostrare la capacità di resistenza alla domanda di rafforzamento di queste funzioni e alle spinte allo stravolgimento dell'esperienza italiana di questi 20 anni, che dimostra che il carcere minorile può rappresentare davvero una risposta residuale ai reati commessi dai cittadini più giovani.

NOTE

¹ Ricordiamo che in essi possono essere detenuti anche ultradiciottenni (fino al compimento dei 21 anni) qualora siano entrati in carcere a seguito di condanna pronunciata prima del compimento dei 18 anni. Si tratta, come vedremo, di un numero consistente di presenze (in diversi anni prima dell'indulto del 2006 rappresentavano tra il 40 e il 45% di presenze nelle rilevazioni delle presenze al 31/12), il che connota gli istituti più come istituti per giovani detenuti che istituti in senso stretto per minori.

² Ci occuperemo ovviamente degli IPM, ma faremo anche qualche riferimento ai Centri di prima accoglienza (CPA) che, pur essendo ambiti di contenimento, si connotano in modo peculiare sia per la loro collocazione, sia per la loro organizzazione, sia infine per la brevissima durata delle permanenze in essi consentite (al massimo 96 ore).

³ Non mancano tuttavia strutture inadeguate, situate in edifici storici oggi considerati non più funzionali per l'organizzazione di un istituto secondo i criteri attuali e oggetto di continue ristrutturazioni.

⁴ La residualità del ricorso alla carcerazione nelle varie fasi processuali è uno dei principi cardine del nuovo CPPM, insieme alla “personalizzazione” della risposta penale a seguito di indagini sulla personalità e sulle risorse (o i limiti) del contesto relazionale in cui vivono.

⁵ Come è noto, le denunce di reato subiscono mutamenti in relazione a fattori di carattere culturale e sociale, essendo in parte espressione della propensione dei cittadini vittime di reati a denunciare, in parte (soprattutto per quanto riguarda i cosiddetti “reati senza vittime”, di cui è tipico esempio lo spaccio di droghe) dell'impegno e delle scelte di politiche di controllo del territorio operate dalle forze dell'ordine. Sul modo in cui i due elementi influiscono sui dati relativi alla delinquenza minorile possiamo solo avanzare alcune supposizioni: crediamo non infondata l'ipotesi che siamo in presenza, nel periodo 1991-2005, di un reciproco annullamento di due opposte tendenze, con effetti di relativa eliminazione

delle distorsioni sull'andamento globale del fenomeno: da un lato una minore propensione alle denunce da parte delle vittime di reati di piccola entità, quali sono in genere quelli commessi da minorenni (per una crescente sfiducia nell'utilità di tale atto), dall'altro una più accentuata azione di controllo di determinati territori e di specifici comportamenti, in particolare quelli messi in atto da particolari sotto-popolazioni ritenute fonte di rischio (stranieri e Rom, in modo particolare).

⁶ Ovviamente nulla si può dire di certo sugli ultimi 2 anni, salvo che è possibile, pensando all'enfasi sull'esigenza di controllo su determinati reati (dallo spaccio alle forme di microcriminalità predatoria, fino ad arrivare al cosiddetto "bullismo" nelle scuole), che segnino un nuovo aumento delle denunce a carico di minorenni.

⁷ Si pensi ai flussi dalla ex-Jugoslavia nel periodo della guerra a metà degli anni '90 e/o alle ricorrenti politiche di allontanamento degli appartenenti alle culture nomadi.

⁸ Ricordiamo che su questa impressione che si fondano le richieste di revisione dell'età dell'imputabilità (che si vorrebbe abbassare dai 14 ai 12 anni), oltre che, naturalmente, le più generali riflessioni sui criteri da adottare in sede processuale in ordine alla maturità/immatùrità degli autori di reato.

⁹ Parliamo qui di reati e non di individui, che possono essere denunciati per più reati nell'anno. Negli anni considerati si passa da 1,22 reati per minore denunciato a 1,24.

¹⁰ I CPA ospitano i minorenni in stato di arresto, fermo o accompagnamento fino all'udienza di convalida, che deve aver luogo entro 96 ore, assicurando la custodia dei minorenni in un contesto separato dalle strutture degli IPM.

¹¹ Pur nella difficoltà della comparazione a causa dei diversi sistemi giudiziari, delle diverse età considerate e della differente natura delle istituzioni, in pari data di fine anno 2007, solo per fare alcuni esempi, in Francia erano reclusi 725 minorenni, in Olanda 1.177 e in Inghilterra e Galles (dato al 20/7/2007) ben 2.942, contro i 446 in Italia, 132 dei quali in realtà erano giovani adulti.

¹² Poco si è scritto in questi ultimi anni sul tema. Basta scorrere le annate di una rivista come *Minorigiustizia* (espressione dell'Associazione giudici minorili e della famiglia - AIMMF), la più specializzata nell'affrontare i temi della giustizia minorile, per vedere quanto poco sia tematizzata la questione. Fa eccezione un numero monografico (supplemento al n. 4/2005) che ripropone i contenuti del Convegno nazionale dell'Associazione dal titolo "Ragazzi - ancora - dentro". E in questo numero in particolare il contributo di Margara (2005). Sulle specifiche problematiche dei minori stranieri in carcere si veda Belotti, Maurizio e Moro sui (2006). Molto vasta è invece la letteratura sulla giustizia minorile e sulle potenzialità e i limiti dell'implementazione, in questi anni, del Codice di procedura penale minorile.

¹³ Le visite per questo rapporto, autorizzate per la prima volta dal Ministero di Giustizia, sono state effettuate a Torino, Milano, Casal del Marmo (Roma), Nisida, Airola, Potenza, Bari, Quartucciu.

¹⁴ Si tratta di un aspetto richiamato come elemento di criticità da alcuni degli intervistati nel corso delle visite (ad esempio ad Airola, Potenza, Quartucciu, Casal del Marmo).

¹⁵ Non è possibile qui scendere in dettaglio sui dati dei singoli istituti per comprendere i flussi in entrata e in uscita per trasferimento: per essi, come per molti altri di dettaglio delle altre tabelle esposte in questo capitolo, si rimanda a quanto regolarmente pubblicato dal Dipartimento della giustizia minorile presso il Ministero di Giustizia e reperibile alla pagina web <http://www.giustiziaminorile.it/statistica/Statistica.html>.

¹⁶ Al proposito, tra gli altri, Melossi, Giovannetti (2002); Prina (2004).

¹⁷ La cosa è stata sottolineata in alcune delle visite effettuate. Citiamo in particolare quanto osservato a Airola, a Nisida.

¹⁸ Su tale ragionamento si vedano i contributi di Hubert, 2001; Brion et al., 2001; Lagrange, Oberti (a cura di), 2006.

¹⁹ Si ricorderanno certamente le polemiche nei confronti dei giudici di Tangentopoli, accusati di voler “lottare” contro il fenomeno della corruzione e richiamati al dovere di valutare solo ed esclusivamente i fatti attribuibili a singoli indagati o imputati. Lo stesso principio naturalmente non vale per chi è chiamato a occuparsi in genere di microcriminalità e in specifico di delinquenza di immigrati o nomadi, cui si rivolge, implicitamente o esplicitamente, la richiesta di contribuire, con i propri atti, alla “soluzione” del problema. Così punire tutti i giovanissimi Rom o Sinti, ignorando i problemi della individuale specifica capacità e non di intendere, certamente di “volere”, è considerato mezzo opportuno per ridurre l’incidenza della problematica di tali gruppi in un determinato territorio (sperando almeno in un effetto di dislocazione nelle regioni vicine).

²⁰ Che, come sappiamo ha attenzione non tanto per gli individui quanto per le categorie produttrici di rischio per la società (si veda al proposito De Giorgi, 2000).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BELOTTI O., MAURILIO R., MORO A. (2006), *Minori stranieri in carcere*, Guerrini e Associati, Milano.
- BOUCHARD M. (1995), “L’uguaglianza di fronte alla legge penale nella prassi della giustizia minorile”, in COTTINO A., SARACOTTI C. (a cura di), *Diritto, uguaglianza e giustizia penale*, L’Harmattan, Torino.
- BOUCHARD M. (1997), “Le nuove tendenze del diritto penale minorile”, in *Minorigiustizia*, n. 1.
- BRION et al. (a cura di), (2001), *Mon délit? Mon Origine. Criminalité et criminalisation de l’immigration*, De Boeck Université, Bruxelles.
- CANNARO E., SCALIA O. (2004), “Detenuti minori”, in Mosconi G., Sarzotti C. (a cura di), *Antigone in carcere, 3° Rapporto sulle condizioni di detenzione*, Carocci Editore, Roma, pp. 190-195.
- DE GIORGI A. (2000), *Zero Tolleranza. Strategie e pratiche della società di controllo*, DeriveApprodi, Roma.
- HUBERT H-O. (2001), “Jeunes immigrés et agents des forces de l’ordre: les meilleurs ennemis”, in Brion et al. (a cura di), *cit.*, pp. 157-185.
- LAGRANGE H., OBERTI M. (2006), *La rivolta delle periferie. Precarietà urbana e protesta giovanile: il caso francese*, Bruno Mondadori, Milano.

- MARGARA A., (2005), "L'istituto minorile oggi: caratteri e funzioni", in *Minorigiustizia*, Fascicolo speciale n. 4/2005 supplemento, *Ragazzi ancora dentro? Ripensare le sanzioni, rinnovare le istituzioni, garantire i diritti*.
- MELOSSI D., GIOANNETTI M. (2002), *I nuovi sciuscià. Minori stranieri in Italia*, Donzelli, Roma.
- PATRONE I. (1995), "Il diritto diseguale. Ragazzi italiani ed extracomunitari davanti al giudice minorile", in *Minorigiustizia*, n. 1.
- PRINA F. (2003), *Devianza e politiche di controllo. Scenari e tendenze nelle società contemporanee*, Carocci, Roma.
- PRINA F. (2004), "Illegalità, diritto penale e sanzione nella cultura dei minori maghrebini immigrati", in A. Balloni, G. Mosconi, F. Prina (a cura di), *Cultura giuridica e attori della giustizia penale*, Franco Angeli, Milano, pp. 175-208.
- SCIO OLETTO C. (2000), "Per i minori stranieri solo accoglienza in carcere", in *Minorigiustizia*, n. 1.

Un esempio di “buona prassi” per i minori e i giovani adulti in percorso penale: la comunità “La Collina” di Serdiana (Cagliari)

Paola Bonatelli

La comunità dove è stato girato il film “Jimmy della collina”, tratto dall’omonimo libro di Massimo Carlotto, si trova tra le colline che circondano Cagliari. Per chi si intende di vino, non è difficile da trovare perché in paese, a Serdiana, c’è una famosa cantina, l’Argiolas, superata la quale si gira per una strada di campagna. Un paio di chilometri e sulla sinistra, tra campi di olivi e i colori della terra sarda, si vede erigersi sulla collina a sinistra un bizzarro edificio in pietra. L’entrata è modesta, un cancello, un piccolo cartello con la scritta La Collina e un viale che si inerpica verso le costruzioni. Oltre al grande fabbricato che odora di nuovo, c’è la casa dove inizia il lavoro della comunità e dell’associazione di volontariato “Oltre le sbarre”. Qui abita, con alcuni dei ragazzi, don Ettore Cannavera, fondatore e anima delle attività che qui si svolgono. È un tipo deciso, Ettore, non ha peli sulla lingua e il suo è il coraggio di chi ha rischiato di persona e continua a farlo, portando avanti idee di giustizia e di eguaglianza nei diritti. È un cappellano volontario dell’Istituto penale minore di Quartucciu e ha dovuto rendere una dichiarazione scritta per non essere pagato dal Ministero: “Non condivido il Concordato” afferma. “Se hai bisogno è la comunità cristiana che ti deve sostenere, non lo Stato. Se ti nomina la Chiesa e ti paga lo Stato, è troppo comodo e significa che lo Stato non è laico”. Racconta delle sue traversie con la gerarchia ecclesiastica, quando fu sospeso “a divinis”: Ettore disse che non era d’accordo con la raccomandazione del pontefice ai farmacisti affinché facessero obiezione alla vendita dei profilattici: era una fesseria. Il vescovo lo chiamò e gli disse che era lui a non essere “funzionale” alla Chiesa. O di quando si scontrò con il vescovo sul referendum sulla procreazione assistita. Don Ettore disse ai suoi fedeli di assumersi la responsabilità delle loro scelte perché considerava diseducativo non votare. Una posizione che stava per costargli la cappellania in carcere e l’insegnamento di psicologia alla Facoltà teologica della Sardegna. Non è un caso dunque che il luogo riservato alla preghiera, a “La Collina”, sia impregnato di una spiri-

che comprende le credenze di tutti i popoli. Ci sono il 0 angelo e il Corano, la Bibbia rivolta verso i fedeli come usano i protestanti, l'altare addobbato con una Aefiah palestinese e un panno proveniente dal Chiapas che reca la scritta "Por el poder de los pueblos para el pueblo" (per il potere dei popoli per il popolo), c'è una croce salvadoregna con l'immagine di Oscar Romero, un rosario indù e le icone degli ortodossi. Ettore racconta sorridendo di come abbia persuaso e, nella necessità, minacciato l'inferno e la dannazione eterna per chi non avesse collaborato al suo progetto, oggi finanziato e sostenuto dalla Regione, che ha inserito nel suo bilancio annuale un finanziamento di 200.000 euro per le attività della comunità, dalla Provincia e dall'Unione dei Comuni della zona.

La comunità sorge su un terreno che era proprietà della sua famiglia: "Era di mio padre" racconta il sacerdote "cinque ettari più cinque acquistati. Mia madre e i miei fratelli hanno fatto una donazione all'associazione di cui io sono presidente. Qui, nel 1998, non c'era nulla. Allora abbiamo speso 500 milioni, raccolti per metà tra amici e l'altra metà ottenuta con un mutuo di dieci anni. Per pagare la banca venticinque persone si sono quotate mensilmente con cifre diverse, dai 10 euro degli studenti ai 350 dell'avvocato o dell'imprenditore. A marzo abbiamo compiuto dieci anni e finito di pagare. Oggi ci sono 1.500 piante di ulivo, un frutteto, l'orto, tutto irrigato con l'acqua di un pozzo artesiano che è nei nostri campi. Questa comunità è stata anche una sfida, qualche magistrato non ci credeva mentre altri ci hanno fermamente sostenuto".

La casa è dell'associazione mentre il terreno pianeggiante che la circonda è stato donato al Comune di Serdiana, ora Unione dei Comuni del Parteolla e del Basso Campidano: "In cambio" spiega Cannavera - "ci è stato concesso per quarant'anni il comodato gratuito. Il film "Jimmy della collina" è stato girato nella vecchia comunità, questa nuova, finanziata dalla Regione nel 2004 con una norma della Finanziaria, votata all'unanimità, per un milione e 500mila euro, ha solo un anno e mezzo di vita".

La nuova costruzione, tutta in pietra, è stata progettata dall'architetto Alberto Lixi per due comunità vicine unite da una struttura comune. Una terza, in cui saranno ospitati minori e giovani adulti con problemi penali e di salute mentale, sta per aprire. Un servizio reso possibile da una convenzione con l'Azienda sanitaria locale 8, nell'ambito del grande progetto sulla salute mentale che la Regione Sardegna, unica in Italia, sta portando avanti. In tutto, compresa la

casa più vecchia, che risale agli anni Novanta, la struttura ospiterà diciotto ragazzi, sei per struttura ed avrà disposizione grandi spazi, dalla biblioteca che già oggi contiene diecimila volumi □ la biblioteca viene dalle “Biblioteche scatenate”, il progetto regionale che coinvolge tutte le strutture penitenziarie sarde, e lavora attualmente con la cooperativa “L’Aleph”, progetto finanziato dalla Provincia □ alla sala riunioni per conferenze e incontri di formazione alla sala computer fino alla palestra con bagni, docce e ingresso a garage per i disabili. E poi depositi, la cappella a forma circolare, un cavedio interno. Nella comune ci saranno anche “La pizzeria della solidarietà”, aperta a tutti il sabato e la domenica, in cui lavoreranno i ragazzi e che ospiterà pranzi comunitari e associativi. Il pizzaiolo è un ex poliziotto che torna così al suo antico lavoro. Il guadagno andrà a sostegno dei “meninos da rua” di San Salvador, duecento ragazzi assistiti da un sacerdote. Don Ettore è convinto che il lavoro e la formazione permanente siano antidoti validi per tutte le forme del disagio giovanile e quindi, all’interno della comunità, saranno allestite una decina di stanze per i partecipanti ai seminari residenziali di formazione: “Attualmente □ dice □ sono pronte quattro stanze doppie con il bagno per chi si vuole fermare a dormire durante i corsi, per cui questa struttura non ospiterà solo i ragazzi della comunità ma anche gli operatori del sociale. Nella sala convegni da 120 posti l’anno scorso abbiamo presentato il libro di Carlotto “Cristiani di Allah” e ci saranno state quasi duecento persone. Ma non è ancora pronta del tutto, devono arrivare i mobili e mancano i quadri”.

Nella comunità ferve anche un’intensa attività culturale: oltre agli incontri periodici, si pubblica una rivista “La Collina”, sottotitolo “fa che nessuno si perda”, con un giornalista volontario che lo dirige e i ragazzi con altri volontari in redazione: “Due dei ragazzi dell’Istituto di Quartucciu □ racconta Cannavera □ hanno vinto per due anni di seguito il premio di poesia dedicato ai giovani detenuti delle carceri minorili. Il premio porta il nome di uno dei nostri giovani, il primo ospite della comunità, Antonio 4inzula, morto di infarto a 26 anni. Abbiamo anche una casa editrice, “La Collina”, che ha pubblicato l’anno scorso la storia della comunità scritta da Giuseppe Putzolu, un vecchio comunista ex presidente della Provincia, con la prefazione di Massimo Carlotto”.

Angela è un’educatrice che lavora con i ragazzi. Oltre a lei ci sono quattro operatori, un perito agrario, un amministrativo, i volontari di “Oltre le sbarre” e, naturalmente, don Ettore: “La Regione □ spiega □

finanzia lo stipendio degli operatori mentre per il resto, mantenimento, cibo e manutenzione c'è una cassa comune a cui contribuiscono tutti, ospiti e operatori. I ragazzi lavorano e studiano, sono tutti maggiorenni assegnati alla comunità con varie misure alternative. Su sette due studiano giurisprudenza e lavorano a part-time, due lavorano nell'azienda interna, una cooperativa sociale che coltiva l'oliveto, da cui si estrae un ottimo olio extravergine, piante officinali e ortaggi che servono per il consumo e la vendita interna alla comunità, mentre tre giovani hanno trovato lavoro fuori dalla comunità. Un meccanico, un manovale e un operaio in una fabbrica di fibre ottiche che si spostano in scooter. Uno solo ha la macchina". Quando sono in casa, i ragazzi si dividono la responsabilità dei vari lavori, cucinano, puliscono, tengono gli spazi esterni. Il sabato mattina, con sveglia alle 7 e inizio delle attività alle 8, si occupano del giardino e delle aiuole fiorite, zappano, potano, decespugliano, mentre la domenica mattina, con sveglia alle 8, fanno le pulizie "di pasqua" in casa. Sono alcune delle attività previste per loro dal programma di "giustizia riparativa". I ragazzi sono seguiti dagli operatori anche a livello personale, per i contatti con i servizi sociali, il Tribunale dei minori e in genere i servizi del territorio. Operatori e ragazzi si riuniscono una volta al mese per discutere dei problemi di relazione e della vita dei giovani ospiti, che dispongono anche di uno spazio durante la settimana per parlare dei problemi della comunità e della sua organizzazione ma anche di argomenti vari. L'équipe della comunità, composta dagli operatori con la supervisione di don Ettore, si riunisce una volta la settimana.

Le famiglie dei ragazzi possono andare a trovarli ma naturalmente chi può va in permesso a casa. La comunità si apre a tutti il giovedì sera alle 20 con una piccola meditazione - riflessione nella cappella e poi si cena tutti insieme, mentre ogni due settimane, il mercoledì, si svolgono incontri aperti dedicati ai temi della giustizia e dell'attualità.

La comunità redige sia le relazioni finali per il Tribunale dei minori e l'Ufficio di Sorveglianza sia una relazione annuale completa per la Regione: "L'idea" conclude don Ettore "è quella di una struttura aperta, in cui la società entra e i ragazzi escono. Non solo i residenti ma anche quelli che vengono in permesso dal carcere minorile, soprattutto gli stranieri. Al giovedì comunitario partecipano sempre dalle cinquanta alle cento persone, vengono qui e guardano i nostri ragazzi con occhi diversi. È questa la nostra filosofia e il nostro modo di fare politica".

La recidiva degli indultati

Giovanni Torrente

Premessa

Il presente lavoro è l'ideale proseguimento del monitoraggio sull'impatto del provvedimento di indulto (L. 241/2006) che ha conosciuto un primo momento di analisi dopo i primi sei mesi dall'entrata in vigore della legge. I dati presentati in quell'occasione suggerirono un giudizio positivo sugli effetti prodotti dalla legge. In particolare, si evidenziò come la recidiva degli scarcerati a seguito dell'approvazione della legge si fosse assestata su tassi sensibilmente inferiori rispetto a quella rilevate nelle più recenti ricerche empiriche che hanno analizzato il fenomeno¹. In quell'occasione, tuttavia, si ribadì la parzialità del dato disponibile, relativo ad un arco temporale limitato, e la necessità di successivi approfondimenti investigativi che rendessero maggiormente consapevole la reale portata del fenomeno. Con questo studio si ha l'occasione di presentare alcuni dati aggiornati al 31 dicembre 2007, quindi riferiti ad un arco temporale di 17 mesi dall'entrata in vigore della legge, che offrono nuove importanti indicazioni sulla recidiva delle persone beneficiarie del provvedimento. Come già rilevato nella prima fase di questo monitoraggio, occorre precisare che nel parlare di recidiva non ci si riferisce al significato tecnico-giuridico della declaratoria di recidiva ex art. 99 c.p. che, come noto, presuppone una sentenza di condanna nella quale è contestata la reiterazione del reato da parte del condannato; in questa sede, nell'ottica dell'obiettivo della ricerca, ci si intende riferire al rientro in carcere di soggetti beneficiari della legge. È evidente come alcuni di essi potranno successivamente essere dichiarati innocenti al momento della celebrazione del processo penale; è altresì possibile che nella sentenza non venga contestata la recidiva. In questo senso, è possibile affermare che il dato fornito tende leggermente a sovrastimare il fenomeno. Tuttavia, da un lato, tale sovradimensionamento è un "prezzo da pagare" per una ricerca che voglia monitorare in tempo reale il comportamento dei soggetti beneficiari del provvedimento; dall'altro lato, è altresì ragionevole prevedere che tale sovradimensionamento sia statisticamente poco rilevante².

L'analisi del comportamento dei soggetti beneficiari della legge, in

relazione alla commissione di nuovi reati, offre importanti indicazioni su un fenomeno per molti versi sconosciuto, almeno all'interno del panorama scientifico italiano. Come noto, la discussione sul tema dell'efficacia del nostro sistema sanzionatorio, in termini di prevenzione speciale, è in qualche modo offuscata dalla scarsità di conoscenze sul reale impatto del sistema dell'esecuzione penale sui percorsi esistenziali delle persone coinvolte. Da un lato, costituisce opinione diffusa il fatto che il sistema penale non sia in grado di svolgere la funzione riabilitativa ad esso assegnata dalla Carta Costituzionale e dalla normativa penitenziaria, fondata sul frequente reingresso all'interno del sistema carcerario di soggetti precedentemente dimessi. Dall'altro lato, in apparente contraddizione con tale opinione diffusa fra gli operatori, la dottrina giuridica prevalente continua a professare il dogma della certezza della pena come strumento volto a garantire la mancata reiterazione di comportamenti devianti. Entrambi gli approcci paiono risentire di una non piena consapevolezza, frutto di ricerche empiriche, sulla natura del fenomeno della recidiva. Nel primo caso, paiono prevalere dati impressionistici, frutto dell'esperienza professionale maturata e di un senso comune diffuso. Nel secondo caso pare invece prevalere un approccio dogmatico giuridico non sufficientemente attento alla dimensione fattuale dell'amministrazione della giustizia penale. Tale mancanza di conoscenze sul fenomeno T solo in parte colmata da alcuni studi che si sono occupati, in tempi diversi, di recidiva. Alcuni di essi, seppur molto interessanti, appaiono oramai risalenti³. Altri, più recenti, si dimostrano di indubbia importanza, sia per la particolare prospettiva adottata⁴, sia per gli importanti aspetti messi in evidenza⁵. In particolare, alcune recenti ricerche hanno messo in luce il ruolo svolto dalle misure alternative al carcere nel limitare il recidivismo delle persone coinvolti in percorsi penali⁶. È soprattutto con tali ricerche che questo studio si intende confrontare con l'obiettivo di utilizzare i dati forniti da tali analisi come metro di comparazione, ove possibile, con le risultanze emerse da questo lavoro. In questo senso, è importante premettere che la comparazione non è sempre stata semplice. Tuttavia, là dove è stato possibile confrontare i dati prodotti da precedenti esperienze di ricerca, si è potuto osservare come i dati disponibili, da un lato, confermino la maggiore efficacia della misura alternativa, rispetto al carcere, nella limitazione del comportamento recidivante dei soggetti liberati. Accanto a tale consonanza, emergono anche delle sorprese che sono direttamente riferibili alla particolarità

del caso dell'indulto. Tali peculiarità e tali concordanze, saranno analizzate nei successivi paragrafi secondo un percorso che, partendo dalla quantificazione dei beneficiari del provvedimento, prosegue con l'analisi della dimensione della recidiva degli indultati, per concludersi con la descrizione delle caratteristiche principali dei soggetti recidivi.

Prima di procedere con la presentazione dei dati, occorre tuttavia introdurre una premessa di carattere metodologico. Le cifre presentate sono il frutto di una rielaborazione su dati forniti dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria. Come noto, l'esecuzione penale nel nostro paese è suddivisa fra l'area penale interna, competente sull'esecuzione delle pene all'interno degli stabilimenti penitenziari, e l'area penale esterna, competente sull'esecuzione delle misure alternative al carcere. A tale divisione corrisponde una parallela struttura organizzativa degli uffici che coinvolge anche l'ambito statistico. All'interno di tale strutturazione organizzativa, i dati statistici relativi all'esecuzione penale interna sono raccolti dall'Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato, mentre i dati relativi all'area penale esterna sono raccolti dall'Osservatorio delle misure alternative presso la Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna. Tale modalità organizzativa pone dei seri problemi al ricercatore interessato all'analisi delle statistiche sull'universo dell'esecuzione penale in quanto impone di presentare le medesime richieste a due differenti uffici, non coordinati fra loro, strutturati in maniera differente e con sistemi di raccolta dati differenti. Tali difficoltà, inoltre, si rivelano maggiori nel momento in cui emerge che i due uffici trattano, in parte, gli stessi temi, ma con prassi organizzative, nella raccolta ed elaborazione dei dati statistici, sensibilmente differenti. In materia di indulto, ad esempio, si è fatto prevalentemente riferimento a dati forniti dall'Ufficio per lo Sviluppo e per la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato del DAP, il quale ha svolto un monitoraggio sulle liberazioni e sui reingressi in carcere, sia dei soggetti provenienti dal carcere, sia di parte dei soggetti liberati dalla misura alternativa. Tale campione di soggetti liberati dalla misura alternativa corrisponde al totale dei soggetti che hanno usufruito della misura alternativa dopo un periodo di carcerazione, non comprendendo quindi tutti i soggetti dimessi dalla misura alternativa che non hanno mai fatto ingresso in carcere in quanto giunti alla misura alternativa dalla libertà. Per ottenere il numero totale di beneficiari dell'indulto, comprendente sia i

soggetti scarcerati, sia i soggetti liberati dalla misura alternativa, ci si T quindi dovuti rivolgere alla Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna, la quale, nel computo dei soggetti liberati dalla misura alternativa considera sia i soggetti che hanno usufruito della misura alternativa dopo un periodo di detenzione, sia i soggetti che hanno ottenuto l'applicazione della misura alternativa a seguito della sentenza di condanna, senza patire un periodo di detenzione. Tale ufficio, peraltro, non ha svolto alcun monitoraggio sul comportamento recidivante dei soggetti liberati dalla misura alternativa e quindi, per la rilevazione dei reingressi in carcere dei soggetti provenienti dalla misura alternativa, ci si T dovuti affidare al monitoraggio svolto dagli uffici statistici dell'area penale interna, limitatamente al campione da loro analizzato. Per quanto riguarda, invece, il comportamento recidivante dei soggetti liberati dalla misura alternativa che non hanno patito un periodo di detenzione, non esistono al momento dati disponibili ed un eventuale monitoraggio T affidato a future ricerche a campione svolte su tale universo.

Le difficoltà che probabilmente in questo momento il lettore star incontrando nella comprensione del percorso compiuto durante la fase di raccolta dati corrispondono pienamente alle difficoltà incontrate dal ricercatore nel confrontarsi con un sistema organizzativo non finalizzato alla ricerca scientifica. Tali difficoltà sono state in parte superate grazie alla disponibilità e alla pazienza di alcuni funzionari che hanno collaborato con noi alla raccolta dei dati. Si intende in particolare ringraziare il dott. Fabrizio Leonardi, Direttore dell'Osservatorio delle misure alternative presso la Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna del Ministero della Giustizia, il dott. Ferdinando Mulas, direttore dell'Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato del Ministero della Giustizia, e la dott.ssa Anna Fino che ha materialmente provveduto alla raccolta di larga parte dei dati presentati in questo lavoro ed a cui si deve un ringraziamento particolare. Un sentito ringraziamento T, infine, rivolto al Prof. Luigi Manconi, dal quale, nelle vesti di sottosegretario al Ministero della Giustizia del governo Prodi, T partito l'impulso e lo stimolo ai fini dello svolgimento di questo monitoraggio su un provvedimento legislativo di cui, altrimenti, sarebbero rimaste soltanto le discussioni prive di fondamento scientifico che ancora oggi con troppa frequenza tocca di ascoltare.

I beneficiari del provvedimento

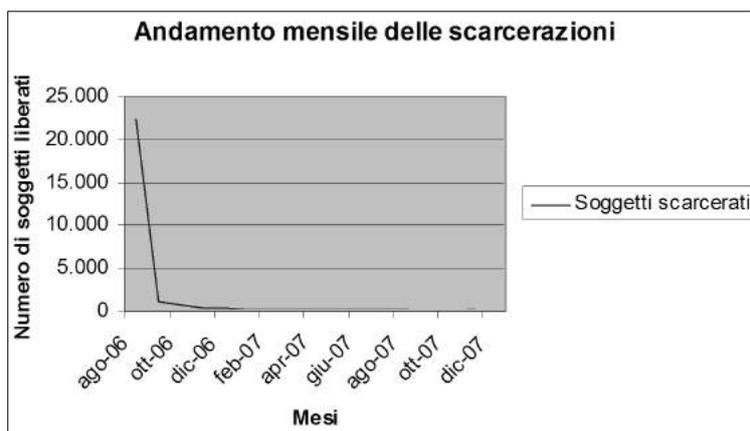
Il numero di soggetti che sono tornati in libertà dopo aver usufruito del provvedimento di clemenza è pari a 44.397. Tale cifra si ottiene sommando i 27.010 soggetti scarcerati con i 17.387 dimessi dalla misura alternativa (tabella n.1). Occorre tuttavia rilevare che il dato dei dimessi dalla misura alternativa non è aggiornato al 31/12/2007, ma bensì al 31/12/2006 in quanto, a seguito di quella data, gli uffici preposti alla raccolta di dati statistici relativi all'area penale esterna non hanno proseguito il monitoraggio sul numero di dimessi per via dell'indulto. Tale scelta si giustifica con il fatto che la quasi totalità dei soggetti in misura alternativa beneficiari del provvedimento è stata dimessa nei mesi immediatamente successivi all'entrata in vigore della legge.

Tabella n.1. Soggetti liberati a seguito dell'entrata in vigore dell'indulto

	Numero di beneficiari
Liberati dalla detenzione	27.010
Liberati dalla misura alternativa (al 31/12/06)	17.387
Totale	44.397

Anche per quanto riguarda l'andamento temporale delle dimissioni dal carcere, la gran parte dei beneficiari del provvedimento è stata scarcerata nei primissimi mesi dall'entrata in vigore della legge. Nel grafico n. 1 è, infatti, possibile osservare come, su un totale di 27.010 scarcerati, ben 22.478 siano stati liberati nel primo mese dall'entrata in vigore della legge; il numero totale di scarcerati diminuisce radicalmente già a partire dal mese successivo, diminuendo ancora progressivamente sino a giungere ai numeri assai ridotti degli ultimi mesi.

Grafico n. 1



La recidiva dei beneficiari della legge

La lettura dei dati sui tassi di recidiva degli “indultati” mostra, da un lato, alcune importanti conferme rispetto a quanto dimostrato dalle più recenti ricerche che hanno indagato sul fenomeno della recidiva nel nostro paese, e, da un altro lato, alcune sorprese. Per quanto riguarda il primo aspetto, occorre rilevare come sia confermata, rispetto a quanto già dimostrato da alcune ricerche empiriche (Santoro, Tucci, 2006; Leonardi 2007), la minore incidenza in termini di recidiva dei soggetti provenienti dalla misura alternativa rispetto a quella di coloro che erano provenienti da un’esperienza detentiva. I dati aggiornati al 31/12/2007 mostrano un tasso di recidiva del 13,35% per il campione di soggetti dimessi dalla misura alternativa⁷ ed un tasso di recidiva del 20,64% per i soggetti dimessi dal carcere (tab. n. 2).

Tabella n. 2. Tassi di recidiva

Numero di liberati	Numero di rientrati		Tasso di recidiva
Liberati dalla detenzione	27.010	5.576	20,64%
Campione di liberati dalla misura alternativa	7.230	965	13,35%

Come noto, tale maggiore efficacia nella prevenzione speciale da parte delle misure alternative rispetto al carcere deve essere attribuita ad una pluralità di variabili, alcune legate alle caratteristiche dei soggetti che giungono ad ottenere una misura alternativa⁸, altre legate alla natura non escludente di tali misure che, in alcune occasioni, garantiscono la strutturazione di percorsi esistenziali radicalmente differenti rispetto a quelli che hanno condotto all'esperienza detentiva. Se, quindi, il dato era largamente prevedibile, appare più problematica una valutazione sulla reale entità della recidiva dei soggetti liberati dalla misura alternativa. Tale problematicità dovuta al fatto che i dati con cui paragonare il tasso di recidiva dei beneficiari dell'indulto sono numericamente scarsi e relativi a campioni non omogenei per composizione e per arco temporale di osservazione. Confrontando delle cifre, è possibile osservare come Santoro e Tucci (2006) hanno rilevato, all'interno di un arco temporale di cinque anni, un tasso di recidiva del 28,38% su un campione di soggetti tossicodipendenti ed alcool-dipendenti in affidamento terapeutico ed un tasso di recidiva del 18,84% su un campione di soggetti in affidamento in prova ai servizi sociali "ordinario". Parallelamente, Fabrizio Leonardi (2007) ha rilevato un tasso di recidiva, sull'arco di sette anni, del 42% per gli affidati al trattamento terapeutico provenienti dal carcere, del 30% per gli affidati al trattamento terapeutico provenienti dalla libertà, del 21% per gli affidati in prova provenienti dal carcere e del 16% per gli affidati in prova provenienti dalla libertà. Ora, il dato a nostra disposizione contiene sia soggetti in affidamento in prova ai servizi sociali, sia soggetti sottoposti ad altre forme di esecuzione penale alternativa al carcere; a rendere ancor più problematico il confronto con i dati citati occorre aggiungere che il nostro campione è composto sia da soggetti non tossicodipendenti, in regime di affidamento in prova ai servizi sociali "ordinario", sia da soggetti tossicodipendenti o alcool-dipendenti, prevalentemente in regime di affidamento in prova terapeutico; infine, il nostro arco temporale di riferimento, 17 mesi, è molto inferiore rispetto a quello analizzato dagli studi citati, corrispondente nel primo caso a 60 mesi e nel secondo a 84 mesi. Alcune considerazioni preliminari possono, tuttavia, muoversi considerando come il dato attuale mostri un tasso di recidiva inferiore rispetto a quello rilevato dalle ricerche appena citate. È evidente soprattutto se si considera che il nostro universo di riferimento è composto da soggetti approdati alla misura alternativa dopo un periodo di carcerazione che, nella ricerca di Fabrizio

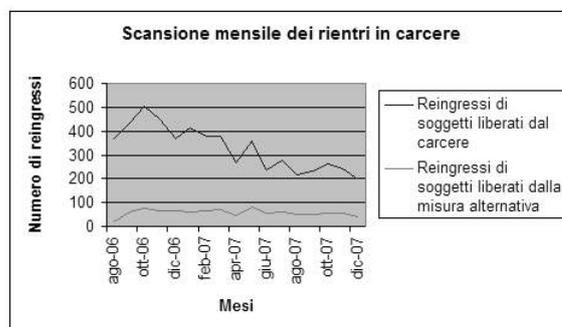
Leonardi, mostrano tassi di recidiva superiori rispetto ai soggetti approdati alla misura alternativa dalla libertà. In questo senso, il tasso di recidiva del 13,35% deve opportunamente essere confrontato con il tasso del 42% per i soggetti in affidamento terapeutico e con il 21% rilevato sui soggetti in affidamento "ordinario". Occorre quindi domandarsi se il più basso tasso di recidiva debba essere attribuito esclusivamente al minor tempo trascorso. La risposta a tale interrogativo può essere in parte ricavata facendo riferimento a quanto rilevato da Fabrizio Leonardi nella ricerca appena richiamata. Egli, infatti, rileva come il 90% dei recidivi sia rientrato in carcere entro i primi 54 mesi. Confrontando inoltre l'andamento temporale dei primi 24 mesi, occorre rilevare come la ricerca mostri come la metà dei recidivi abbia commesso un reato entro i primi 21 mesi; per quanto riguarda l'andamento temporale dei rientri, la ricerca di Leonardi mostra come, nei primi 24 mesi, il numero di ingressi sia sostanzialmente uguale nei primi due anni, con un lieve incremento nel secondo rispetto al primo. Tale descrizione pare corrispondere con l'andamento dei reingressi dei soggetti liberati dalla misura alternativa relativo a questi 17 mesi (grafico n.2). Pur presentando oscillazioni anche sensibili fra un mese ed un altro, i reingressi dalla misura alternativa non presentano un andamento costante in aumento o in diminuzione, mantenendosi piuttosto su una cifra oscillante fra le 45 e le 85 unità ogni mese¹⁰. Tale andamento costante nel medio periodo, relativo ai primi 17 mesi, è quindi coerente con quanto rilevato da Leonardi relativamente alla recidiva degli affidati in prova ai servizi sociali. In questo senso, un andamento costante anche sul lungo periodo porterebbe certamente ad un progressivo incremento della recidiva dei beneficiari del provvedimento provenienti dalla misura alternativa; tuttavia, tale incremento sarebbe relativamente limitato ed il tasso di recidiva dei beneficiari dell'indulto provenienti dalla misura alternativa si attesterebbe su tassi inferiori rispetto alla recidiva ordinaria¹¹.

Se, quindi, il dato relativo alla recidiva dei soggetti in misura alternativa si rivela in linea con quanto rilevato dalle precedenti ricerche, maggiore sorpresa presenta il dato relativo alla recidiva dei soggetti scarcerati. Come noto, l'efficacia del sistema penitenziario nello svolgimento della tradizionale funzione preventiva speciale nei confronti dei soggetti reclusi è assai ridotta. Tale inefficacia, largamente riconosciuta dagli operatori del settore penitenziario e dai soggetti impegnati nel campo del privato sociale, trova tuttavia pochi riscontri, almeno all'interno del panorama scientifico italiano, dal punto di

vista della ricerca empirica, essendo assai poco numerosi gli studi che si sono occupati di verificare la reale incidenza del fenomeno della recidiva fra gli ex detenuti. Per ottenere quindi dei validi metri di comparazione, occorre affidarsi alle medesime ricerche citate in precedenza. Nella ricerca condotta da Fabrizio Leonardi, ad esempio, è presentato un dato sulla recidiva dei soggetti provenienti da un'esperienza carceraria, frutto di una indagine effettuata dall'Ufficio Statistico del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, la quale ha rilevato come il 68,45% dei soggetti scarcerati nel 1998 abbia, nei successivi 7 anni, fatto reingresso in carcere una o più volte. Il dato presentato non contiene tuttavia informazioni sui tempi entro i quali tali soggetti hanno fatto rientro in carcere. Non è dato sapere, in altre parole, se i reingressi sono avvenuti prevalentemente nei primi anni, così come avvenuto per i soggetti provenienti dalle misure alternative, o se invece la tempistica nei reingressi sia differente. Ora, il dato sui reingressi in carcere dei soggetti scarcerati a seguito del provvedimento di indulto mostra un tasso di reingressi in carcere sensibilmente inferiore rispetto al dato del 68,45% rilevato nell'arco temporale dei sette anni. A ciò occorre aggiungere la lettura dell'andamento temporale dei reingressi rappresentata nel grafico n.2. Se, come si è detto, l'andamento dei reingressi in carcere per i soggetti provenienti dalla misura alternativa mostra una tendenza costante, il numero mensile di reingressi dal carcere tende, nel medio periodo, a diminuire. L'andamento, come osservabile dal grafico, prevede vari momenti di oscillazione; tuttavia, dopo il sensibile aumento dei primi tre mesi, vi è una progressiva tendenza alla diminuzione degli ingressi mensili che tocca il punto più basso proprio a dicembre 2007 con il numero minimo di 196 soggetti rientrati in carcere. Tale andamento del fenomeno porta ad ipotizzare nel lungo periodo, un comportamento recidivante dei soggetti scarcerati a seguito dell'indulto inferiore rispetto all'ordinario. La conferma di tale ipotesi suggerirebbe la possibilità, ampiamente necessaria di una verifica sul piano empirico, di un effetto positivo del provvedimento di clemenza in termini di riduzione del comportamento recidivante dei soggetti beneficiari. In altre parole, la chiave di lettura offerta dai dati attualmente disponibili suggerisce che la possibilità offerta attraverso la scarcerazione anticipata, abbinata alla minaccia di scontare la pena comminata con la sentenza di condanna maggiorata del residuo pena precedentemente abbuonato grazie all'indulto, producano un effetto deterrente nei confronti di una parte dei beneficiari, ren-

dendo di fatto inferiore la recidiva sul totale dei soggetti scarcerati. f evidente, tuttavia, come tale chiave di lettura, al momento confortata dai dati disponibili, potrR essere verificata esclusivamente nel lungo periodo, eventualmente, dal punto di vista metodologico, affiancando la prospettiva quantitativa dell'analisi dei dati con quella qualitativa dell'indagine sui percorsi esistenziali delle persone beneficiarie del provvedimento di clemenza.

Grafico n. 2



Procedendo con l'analisi della distribuzione geografica dei tassi di recidiva su base regionale, Tpossibile osservare come le diverse realt territoriali presentino tassi di reingressi in carcere assai differenti (tabella 3). Alcune differenze sono facilmente riconducibili alla dimensione delle regioni ed alla collocazione dei grandi centri urbani che attirano i movimenti migratori delle persone scarcerate. Appare quindi comprensibile il fatto che regioni piÙ piccole, prive di grandi centri urbani, presentino percentuali di reingressi assai piÙ basse rispetto alla media nazionale e che fra molte delle regioni piÙ grandi vi siano percentuali di rientri superiori alla media nazionale. Tuttavia, all'interno di tale quadro generale, vi sono notevoli differenze, fra regioni anche molto vicine fra di loro, che non possono essere attribuite esclusivamente alla presenza o meno di grandi centri urbani o alle migrazioni dei soggetti scarcerati verso le grandi cittR. Se in alcuni casi, come ad esempio la Campania, l'elevato tasso di recidiva era, per diverse ragioni, prevedibile, non Tpossibile affer-

LA RECIDIVA

mare la stessa cosa per regioni, quali la Toscana, la Puglia e la Liguria che presentano anch'esse una percentuale di recidivi superiore rispetto alla media nazionale. Parallelamente, alcune regioni territorialmente vicine a quelli con i più elevati tassi di recidiva, e con grandi centri urbani al loro interno, come la Lombardia ed il Lazio, presentano tassi di reingressi sostanzialmente pari alla media nazionale, mentre altre regioni di grandi dimensioni, come la Sicilia ed il Piemonte, presentano tassi di recidiva inferiori alla media nazionale. Appare quindi evidente come tali sensibili differenze nei tassi di reingressi in carcere nascondano specificità proprie delle singole regioni, sia nell'accoglienza delle persone ex detenute, sia nelle prassi operative delle agenzie del controllo sociale, che meriterebbero di essere analizzate attraverso studi di caso specifici volti alla comprensione delle dinamiche che hanno determinato risultati così differenti fra le diverse realtà territoriali.

Tabella n. 3. Tassi di recidiva fra i soggetti scarcerati suddivisi per regione di scarcerazione e di rientro

Regione	Numero di scarcerati	Numero di rientrati	Tasso di recidiva
Abruzzo	784	103	13,14%
Basilicata	246	36	14,63%
Calabria	892	123	13,79%
Campania	3.109	893	28,72%
Emilia Romagna	1.672	345	20,63%
Friuli Venezia Giulia	514	86	16,73%
Lazio	2.612	567	21,71%
Liguria	868	205	23,62%
Lombardia	3.898	822	21,09%
Marche	363	76	20,94%
Molise	201	15	7,46%
Piemonte	2.375	427	17,98%
Puglia	1.616	372	23,02%
Sardegna	1.068	213	19,94%
Sicilia	2.846	498	17,50%
Toscana	1.650	403	24,42%
Trentino Alto Adige	282	54	19,15%
Umbria	425	61	14,35%
Valle d'Aosta	168	27	16,07%
Veneto	1421	250	17,59%
Totale	27.010	5.576	20,64%

La necessità di un'indagine specifica sulle singole realtà regionali è confermata dalla lettura dei tassi di reingresso in carcere all'interno del campione di soggetti dimessi dalla misura alternativa (tabella 4). La Toscana, la Campania e la Puglia presentano, anche fra i soggetti liberati dalla misura alternativa, i tassi di recidiva superiori a livello nazionale, mentre la Liguria scende sotto la media. Il dato della Toscana, per molti versi, sorprendente e, per altri, allarmante: la regione presenta un tasso di reingressi in carcere doppio rispetto alla media nazionale e di nove punti superiore rispetto alla seconda regione con il tasso di reingressi più elevato (la Campania). Parallelamente, altre regioni in cui sono presenti importanti centri urbani, frequentemente indicate come i luoghi simbolo dell'allarme criminalità, come la Lombardia, il Lazio, il Piemonte o la Sicilia, presentano tassi di reingressi in linea con la media nazionale, o addirittura inferiori.

Tabella 4. Tasso di recidiva dei soggetti liberati dalla misura alternativa suddiviso per regione di dimissione e di rientro in carcere

Regione	Numero di liberati	Numero di reingressi	Tasso di recidiva
Abruzzo	144	21	14,58%
Basilicata	85	6	7,06%
Calabria	192	24	12,50%
Campania	1.034	183	17,70%
Emilia Romagna	651	71	10,91%
Friuli Venezia Giulia	49	4	8,16%
Lazio	929	111	11,95%
Liguria	246	29	11,79%
Lombardia	1.158	125	10,79%
Marche	98	14	14,28%
Molise	34	3	8,82%
Piemonte	414	52	12,56%
Puglia	647	98	15,15%
Sardegna	157	22	14,01%
Sicilia	800	111	13,87%
Toscana	131	35	26,72%
Trentino Alto Adige	80	9	11,25%
Umbria	121	12	9,92%
Valle d'Aosta	15	1	6,66%
Veneto	243	34	13,99%
Non definito	2	-	
Totale	7.230	965	13,35%

Caratteristiche dei beneficiari, caratteristiche dei rientrati

Una volta definito il tasso di recidiva dei beneficiari del provvedimento, è interessante analizzare le differenze nei comportamenti recidivanti in relazione ad alcune specifiche variabili. La prima di esse è la nazionalità. È noto infatti come le carceri italiane abbiano visto negli ultimi anni progressivamente aumentare il numero di soggetti stranieri reclusi¹². Tale incremento percentuale della popolazione detenuta straniera rispetto a quella italiana è generalmente interpretato come una maggiore tendenza a delinquere degli immigrati rispetto agli italiani¹³. È altresì noto come alcuni studi abbiano contrapposto a tale interpretazione il fatto che i soggetti stranieri sono generalmente sottoposti ad un più incisivo controllo sociale, godono di minori garanzie nel momento in cui si confrontano con il sistema della giustizia penale ed accedono con maggiore difficoltà, a causa del proprio *status* sociale, alle forme alternative di esecuzione della pena previste dall'Ordinamento Penitenziario¹⁴. I dati disponibili sulla recidiva degli stranieri beneficiari del provvedimento di indulto paiono in parte smentire la tesi dominante secondo la quale gli stranieri sarebbero maggiormente inclini alla reiterazione del reato. I dati presentati nelle tabelle 5 e 6 confermano innanzitutto le difficoltà con cui gli stranieri accedono alla misura alternativa. Se, infatti, il rapporto fra scarcerati italiani e stranieri (61,59% italiani; 38,41% stranieri) riflette sostanzialmente il rapporto fra la popolazione detenuta italiana e straniera nel nostro paese nei mesi precedenti all'approvazione dell'indulto¹⁵, il rapporto fra il numero di liberati dalla misura alternativa vede una netta prevalenza di soggetti italiani (85,17%) rispetto agli stranieri (14,83%). Tale dato conferma quindi la maggiore facilità con cui i cittadini italiani accedono alle misure alternative al carcere, in ragione di criteri che ne garantirebbero una maggiore affidabilità in termini di mancata reiterazione del reato. Affidabilità che, tuttavia, appare smentita dai dati sulla recidiva dei due gruppi. Sia per quanto riguarda i tassi di recidiva dei soggetti scarcerati, sia per quanto riguarda la recidiva dei provenienti dalla misura alternativa i cittadini italiani presentano percentuali di rientri in carcere più elevate rispetto ai cittadini stranieri. Per quanto riguarda i soggetti liberati dal carcere, tale differenza è significativa, attestandosi su un divario di ben sei punti percentuali; la differenza è tuttavia assai rilevante anche per il campione di soggetti provenienti dalla misura alternativa per la quale i cittadini stranieri presentano tassi di recidiva di quasi quattro

punti percentuali inferiore rispetto agli italiani. Ora, a mitigare la sorpresa per tale dato possono influire diversi fattori. In primo luogo, non occorre trascurare il fatto che alle scarcerazioni di soggetti stranieri sono con frequenza seguiti provvedimenti di espulsione che potrebbero aver diminuito la capacità recidivante dei soggetti stranieri scarcerati. Tuttavia, in assenza di dati certi sul numero di espulsioni di soggetti beneficiari del provvedimento di clemenza realmente eseguite, non è possibile quantificare con esattezza il fenomeno; inoltre, l'esperienza insegna che, a fronte di un elevato numero di provvedimenti di espulsione nei confronti di cittadini stranieri privi di regolare permesso di soggiorno, e di conseguenti ingressi nei Centri di Permanenza Temporanea, i rimpatri materialmente eseguiti sono in realtà un numero assai ridotto.

Ciò che piuttosto, a nostro parere, pare emergere dal dato è l'affermarsi di un progressivo differente utilizzo del carcere rispettivamente nei confronti dei cittadini italiani e di quelli stranieri. Se, da un lato, il carcere per i cittadini italiani pare avere col tempo, soprattutto a seguito dell'introduzione delle normative che offrono la possibilità di accedere a misure alternative di esecuzione della pena, assunto una "quasi reale" dimensione di *extrema ratio* riservata a soggetti problematici in relazione alla realizzazione di percorsi esistenziali di carattere deviante; dall'altro lato, la progressiva carcerizzazione dei soggetti stranieri pare col tempo aver sempre con maggiore chiarezza assunto dimensioni strutturali. In altre parole, l'impatto con il sistema della giustizia penale, e con il carcere, pare assumere le vesti di un tappa obbligata dei percorsi di immigrazione che non trova giustificazione in una presunta maggiore tendenza delinquenziale del soggetto straniero quanto piuttosto in cause strutturali sulla base delle quali l'immigrazione è posta in condizioni di marginalità sociale che hanno come diretta conseguenza una maggiore tendenza all'utilizzo di strumenti repressivi nei confronti della popolazione immigrata¹⁶. Tale tesi pare inoltre confermata dai recenti dati sulla composizione della popolazione penitenziaria dopo l'indulto che ha visto progressivamente aumentare la percentuale di soggetti stranieri reclusi rispetto agli italiani¹⁷, pur in presenza di tassi di recidiva inferiori.

IL PROGETTO DELLA COMMISSIONE

Tabella 5. Percentuale di recidiva dei soggetti scarcerati in rapporto alla nazionalità

	Numero di scarcerati	Numero di rientrati	Tasso di recidiva
Italiani	16.635 (61,59%)	3.820	22,96%
Stranieri	10.375 (38,41%)	1.756	16,92%
Totale	27.010	5.576	20,64%

Tabella 6. Tasso di recidiva dei soggetti liberati dalla misura alternativa in rapporto alla nazionalità

	Numero di liberati	Numero di rientrati	Tasso di recidiva
Italiani	6.158 (85,17%)	857	13,92%
Stranieri	1.072 (14,83%)	108	10,07%
Totale	7.230	965	13,35%

Altra variabile di sicuro interesse nell'analisi dei comportamenti recidivanti T l'etR In questo senso occorre rilevare come i dati disponibili confermino nettamente una maggiore tendenza recidivante dei soggetti più giovani¹⁸. Tale tendenza T evidente per i provenienti dal carcere dove più di un terzo dei ragazzi fra i 18 ed i 20 anni ha fatto almeno una volta reingresso in carcere in questi 17 mesi. Il tasso di recidiva tende successivamente a diminuire progressivamente con l'innalzarsi dell'etR dei beneficiari, scendendo sotto la media complessiva a partire dai 40 anni. Tale tendenza appare ancora più evidente all'interno del campione di beneficiari provenienti dalla misura alternativa dove tutti gli undici soggetti liberati, aventi un'etR compresa fra i 18 ed i 20 anni, hanno almeno una volta fatto reingresso in carcere nei successivi 17 mesi. Il tasso di recidiva scende bruscamente superati i 20 anni, rimanendo tuttavia su livelli molto più elevati rispetto alla media complessiva fino ai 30 anni e scendendo sotto la media solo a partire dai 40 anni. Appare quindi con evidenza la necessità di supporti post detentivi rivolti *in primis* nei confronti della popolazione più giovane, maggiormente incline alla reiterazione di comportamenti devianti. Tali forme di supporto evidentemente non hanno accompagnato, soprattutto nei primi mesi dall'entrata in vigore della legge, la scarcerazione di un notevole numero di persone, molte delle quali assai giovani. Inoltre, per i soggetti sottoposti alla misura alternativa alla detenzione, la brusca interruzione di percorsi

di reinserimento sociale extra-carcerari pare aver avuto, perlomeno per i soggetti più giovani, un impatto assai negativo, soprattutto quando tale interruzione ha riguardato percorsi terapeutici rivolti a soggetti con problemi di tossicodipendenza od alcool-dipendenza, nel momento in cui tali interruzioni non sono state accompagnate da strutturate forme di sostegno post-detentivo.

Tabella 7. Tasso di recidiva dei soggetti scarcerati in relazione all'età

EtR	N. di scarcerati	Numero di rientrati	Tasso di recidiva
18-20	194	66	34,02%
21-24	1.736	431	24,83%
25-29	4.206	998	23,73%
30-34	5.440	1.246	22,90%
35-39	5.306	1.154	21,75%
40-44	4.069	814	20,00%
45-49	2.541	422	16,61%
50-59	2.623	368	14,03%
60-69	777	71	9,14%
70-Oltre1	11	6	5,40%
Non rilevata	7	-	-
Totale	27.010	5.576	20,64%

Tabella n. 8 Tasso di recidiva dei soggetti dimessi dalla misura alternativa in relazione all'età

EtR	N. dimessi	Numero di rientrati	Tasso di recidiva
18-20	11	11	100%
21-24	331	73	22,05%
25-29	951	198	20,82%
30-34	1.305	194	14,86%
35-39	1.283	202	15,74%
40-44	1.118	117	10,46%
45-49	745	68	9,13%
50-59	925	76	8,22%
60-69	430	21	4,88%
70 ed oltre	129	4	3,10%
Non rilevato	2	1	-
Totale	7.230	965	13,35%

Altre variabili potenzialmente assai preziose nell'analisi dei com-

portamenti recidivanti sono quelle relative ai livelli di istruzione ed alla condizione lavorativa dei soggetti scarcerati. Allo stato attuale, tuttavia, l'utilizzo di tali variabili risulta scarsamente praticabile. I dati raccolti dall'Amministrazione Penitenziaria, appaiono infatti di assai problematica lettura, poiché presentano un'elevata percentuale di informazioni non rilevate □ pari a circa un quarto dell'universo in entrambi i casi □ che rende pressoché impossibile un efficace utilizzo delle variabili nell'ottica dell'interpretazione del fenomeno della recidiva. Appare così come i tassi di recidiva in relazione al livello di istruzione presentino livelli più elevati fra i possessori del titolo di maturità (31,69%) o del diploma universitario (23,81%) rispetto a coloro che si dichiarano analfabeti (14,57%) o privi di titoli di studio (15,67%). Tale dato è fortemente condizionato dal fatto che su ben 8.659 dei 27.010 soggetti scarcerati (il 32,06%) non è stato rilevato il dato sul titolo di studio in possesso; mentre, fra i rientrati in carcere, la percentuale di dato non rilevato sale ancora giungendo addirittura a 2.277 su 5.575 rientrati (pari al 40,84%). Appare evidente come, in presenza di una così alta percentuale di soggetti cui non è stato rilevato il dato relativo al livello di istruzione, non sia possibile presentare alcuna credibile lettura del fenomeno. Inoltre, è possibile supporre che con maggiore frequenza le rilevazioni non siano avvenute su quei soggetti per i quali si sia rivelato impossibile ricostruire il percorso scolastico o per i quali le informazioni disponibili non abbiano permesso di collocare il soggetto all'interno di una delle categorie statistiche di riferimento; tali persone, con ogni probabilità, appartengono con maggiore frequenza alle categorie in possesso dei titoli di studio di livello più basso ed avrebbero contribuito ad incrementare il tasso di recidiva dei soggetti privi di titoli di studio di livello superiore, probabilmente ribaltando l'immagine che una lettura frettolosa del dato disponibile avrebbe potuto suggerire.

Le medesime considerazioni possono essere espresse nell'analisi della variabile relativa alla condizione lavorativa. Tali dati mostrano una netta maggiore tendenza alla recidiva da parte di coloro che si dichiarano in cerca di prima occupazione (50%) - probabilmente tale categoria corrispondente in larga parte con i soggetti più giovani - seguiti da coloro che si dichiarano occupati saltuariamente (26,48%), pensionati (24,32%) e disoccupati (21,40%). Presentano invece tassi di recidiva inferiori alla media coloro che si dichiarano studenti (1,85%) ed occupati stabilmente (7,96%). I dati sembrerebbero suggerire una stretta correlazione fra la condizione lavorativa precaria e

la maggiore tendenza alla recidiva; tuttavia, anche in questo caso, l'incertezza sulla rilevazione dei dati impedisce di proporre delle considerazioni attendibili. In questo caso il campione di soggetti per i quali T risultato impossibile rilevare il dato T ancora maggiore rispetto a quello registrato in relazione al livello di istruzione. Ben 15.622 su 27.010 soggetti scarcerati (il 57,84%) non hanno fornito dati attendibili sulla situazione lavorativa pregressa alla carcerazione e tale percentuale sale in misura sproporzionata (66,14%) fra i soggetti rientrati in carcere, essendo 3.688, sui 5.576 rientrati. Occorre inoltre considerare come, oltre all'assenza del dato, emerga con forza un problema in relazione alla veridicità dello stesso, essendo, da un lato, notoria la tendenza dei detenuti a dichiarare capacità lavorative non corrispondenti alla realtà in vista di un più facile accesso alle misure alternative od alle possibilità lavorative offerte dal carcere e, dall'altro lato, non essendo attuata dagli istituti penitenziari alcuna forma di indagine sulle reali posizioni lavorative dei soggetti carcerati. Tali condizioni impongono di abbandonare, allo stato attuale, descrizioni sulla tendenza recidivante dei soggetti in relazione al proprio *status* culturale o lavorativo a favore di ulteriori indagini aventi come oggetto le modalità organizzative nella raccolta di tali dati, sia da parte degli uffici statistici del DAP, sia da parte dei singoli istituti.

Reati commessi, reati reiterati

Un ultimo aspetto di rilevante interesse nell'analisi del comportamento recidivante dei beneficiari dell'indulto T quello relativo ad i tipi di reati commessi ed il rapporto fra recidiva e numero di precedenti carcerazioni. Dal primo punto di vista, T possibile osservare (tabella 12) come i reati per i quali erano in carcere i soggetti scarcerati riflettano sostanzialmente i principali tipi di reato commessi dalla popolazione penitenziaria □ ad eccezione delle fattispecie di reato escluse dall'applicazione della legge di indulto □ con una netta prevalenza dei reati contro il patrimonio e di violazione delle normative relative all'utilizzo e cessione di sostanze stupefacenti, costituendo la somma di tali due tipi di reato quasi il 50% dei crimini ascritti ai soggetti scarcerati. Assai importante appare il confronto con i reati contestati ai soggetti rientrati dove T possibile osservare un incremento di più di sette punti percentuali dei reati contro il patrimonio, i quali passano dal 28,29% di reati ascritti ai soggetti scarcerati al 35,90%

per i soggetti rientrati, mentre rimane sostanzialmente invariata la percentuale di violazioni delle leggi sulla droga e diminuiscono di due punti percentuali i reati contro la persona. Tale incremento del numero di reati contro il patrimonio rispetto alle altre fattispecie di reato costituisce un sintomo assai significativo delle condizioni di marginalità economica e relazionale in cui si sono trovati molti soggetti scarcerati a seguito del provvedimento di indulto. Per alcuni di loro, tale reiterazione di piccoli reati contro il patrimonio appare come il prodotto di un disagio sociale profondo verso il quale sarebbe stato auspicabile un intervento al momento della previsione del reingresso in società. Al contempo, tale dato ridimensiona in maniera significativa l'immagine criminale di tali soggetti a favore di un'interpretazione che suggerisca delle possibilità di intervento di carattere includente, piuttosto che repressivo.

Un ulteriore dato merita attenzione. Al quinto posto fra i reati ascritti ai soggetti rientrati in carcere appare la violazione della normativa sull'immigrazione che punisce la mancata ottemperanza dell'ordine di espatrio intimato al cittadino extracomunitario privo di permesso di soggiorno. Rispetto ai soggetti scarcerati, le cause di rientro in carcere per violazione di tale normativa aumentano di due punti percentuali, giungendo al 5,49%. Ora, come noto, i fondamenti giuridici e gli obiettivi di politica criminale perseguiti attraverso tale normativa appaiono assai discutibili¹⁹. A nostro parere, se, da un lato, è vero che in molte occasioni la contestazione della violazione della normativa sull'immigrazione segue la commissione di altre fattispecie di reato, e se è altresì vero che attualmente la popolazione penitenziaria solo in misura ridotta è costituita da soggetti accusati esclusivamente della violazione della normativa, nondimeno il progressivo incremento del numero di soggetti arrestati accusati per la violazione di un reato per il quale è difficilmente ravvisabile la violazione di un interesse collettivo degno di tutela attraverso lo strumento del diritto penale appare oltremodo preoccupante. In questo senso, il fatto che in ben 536 occasioni su 1.756 stranieri ex detenuti rientrati in carcere sia stata contestata la violazione della suddetta normativa, di fatto aggravandone la posizione processuale, contribuisce a ridimensionare la dimensione criminale dello straniero recidivante a favore di una maggiore attenzione all'elemento discriminatorio, così come ampiamente dimostrato dalle ricerche empiriche che hanno analizzato il fenomeno (Cottino, Sarzotti, 1995; Quassoli, 1999, 2002; Mosconi, Padovan, 2005, 2006).

Tabella 9. Reati ascritti ai soggetti scarcerati

Raggruppamento	N. di contestazioni	Percentuale
Associazione di stampo mafioso (416 bis c.p.)	520	0,96%
Legge droga	10.601	19,60%
Legge armi	2.460	4,55%
Ordine pubblico	852	1,58%
Contro il patrimonio	15.303	28,29%
Prostituzione	461	0,85%
Contro la pubblica ammin.	3.601	6,66%
IncolumitRpubblica	471	0,87%
Fede pubblica	2.552	4,72%
MoralitRpubblica	98	0,18%
Contro la famiglia	509	0,94%
Contro la persona	6.893	12,74%
Contro la person. dello Stato	29	0,05%
Contro l'ammin. della giustiz.	3.726	6,89%
Economia pubblica	217	0,40%
Contravvenzione	1.690	3,12%
Legge stranieri	1.863	3,44%
Contro il sentimento e la pietRdei defunti	43	0,08%
Altri reati	1.497	2,77%
Non rilevato	704	1,30%

In questa sede, in ragione dell'economia del presente saggio non è possibile analizzare compiutamente il dibattito dottrinale in materia. Si rimanda tuttavia, per una stimolante interpretazione della criminalizzazione dei migranti nell'ottica dell'introduzione del diritto penale del nemico, attraverso l'attribuzione ad alcuni specifici gruppi sociali dell'etichetta di unpersonem, al dibattito in corso all'interno degli ultimi numeri della rivista "La nuova questione criminale" ed in particolare al saggio introduttivo di M. Pavarini (2006).

Il numero di contestazioni è superiore rispetto al numero di soggetti scarcerati in quanto per ogni soggetto sono state rilevate tutte le fattispecie di reato contestate.

Le percentuali sono calcolate riportando il numero di soggetti di ciascuna categoria al totale di soggetti scarcerati per indulto.

Tabella 10. Reati ascritti ai soggetti rientrati

Raggruppamento	N. di contestazioni	Percentuale
Associazione di stampo mafioso (art. 416 bis c.p.)	90	0,92%
Legge droga	1.886	19,32%
Legge armi	335	3,43%
Ordine pubblico	94	0,96%
Contro il patrimonio	3.305	35,90%
Prostituzione	23	0,24%
Contro la pubblica ammin.	689	7,06%
IncolumitRpubblica	51	0,52%
Fede pubblica	156	1,60%
MoralitRpubblica	10	0,10%
Contro la famiglia	83	0,85%
Contro la persona	1.061	10,85%
Contro l'ammin. della giustiz.	376	3,85%
Economia pubblica	11	0,11%
Contravvenzioni	204	2,09%
Legge stranieri	536	5,49%
Contro il sentimento e la pietRdei defunti	3	0,03%
Altri reati	535	5,48%
Non rilevato	115	1,18%

Il numero di contestazioni T superiore rispetto al numero di soggetti rientrati in quanto per ogni soggetto sono state rilevate tutte le fattispecie di reato contestate.

Le percentuali sono calcolate rapportando il numero di soggetti di ciascuna categoria al totale dei soggetti, usciti dal carcere, rientrati dopo aver beneficiato dell'indulto.

È possibile, infine, analizzare la correlazione fra il numero di precedenti carcerazioni e la reiterazione del reato a seguito del beneficio del provvedimento di clemenza. Occorre rilevare come, per i soggetti provenienti dalla carcerazione, i dati aggiornati al 31 dicembre 2007 confermano quanto già appariva evidente un anno prima, vale a dire una stretta correlazione fra l'aumento del numero di precedenti carcerazioni ed il tasso di recidiva rilevato (tabella 14). Appare quindi significativo il fatto che solo il 12,85% dei 10.714 soggetti scarcerati che erano alla prima esperienza detentiva abbiano successivamente fatto reingresso in carcere. È possibile ipotizzare che per tali soggetti la scarcerazione anticipata abbia prodotto effetti positivi in quanto ha interrotto quel processo di interiorizzazione della cultura e dell'identità deviante che, come dimostrato dagli ormai classici studi

sul tema (SyAes, 1997), raggiunge il massimo dell'efficacia a seguito di lunghi periodi di detenzione ed in conseguenza di diverse esperienze detentive, provocando una sempre maggiore estraniamento del soggetto rispetto alle dinamiche relazionali extra-carcerarie. La mancata acquisizione dell'identità deviante, e la presenza di legami esterni non totalmente scalfiti dall'esperienza detentiva, paiono aver costituito l'occasione, per circa 9.300 scarcerati alla prima esperienza detentiva, per riprendere un processo di socializzazione solo parzialmente interrotto dall'esperienza detentiva. La medesima lettura, purtroppo, non può essere offerta per coloro che avevano alle spalle un alto numero di esperienze detentive. Uno su tre fra i soggetti scarcerati con alle spalle cinque esperienze detentive ha fatto reingresso in carcere almeno una volta in questi 17 mesi, mentre addirittura più di uno su due fra i soggetti con alle spalle più di undici esperienze detentive ha fatto in pochi mesi reingresso in carcere. Si tratta di percorsi esistenziali devianti consolidati che il carcere non riesce ad interrompere, ma piuttosto consolida attraverso l'insieme di pratiche relazionali efficacemente descritte attraverso la metafora del processo di prigionizzazione (Clemmer, 1997). In questo senso, per tali soggetti, appare evidente come il carcere acquisisca la forma di una struttura a "porte girevoli" (Robert, 1995) che in breve tempo torna ad ospitare nuovamente persone coinvolte in una pluralità di esperienze devianti. In presenza di tali situazioni, l'indulto appare poco più che una delle tante tappe di un processo di criminalizzazione (Hester, Eglin, 1999) che non è interrotto da un gesto episodico di clemenza, ma che richiederebbe un processo di revisione esistenziale, adeguatamente supportato, non percorribile attraverso la semplice scarcerazione. In parte, le misure alternative appaiono in grado di supportare tali percorsi di mutamento. I dati sulla recidiva del campione di soggetti in misura alternativa (tabella 15) mostrano come anche per tali soggetti vi sia una progressiva tendenza all'aumento dei tassi di recidiva rispetto al numero di precedenti carcerazioni. È interessante osservare (grafico n. 3) come tale incremento proceda con una tendenza pressoché parallela rispetto all'incremento che si verifica per i soggetti provenienti dalla detenzione. Tuttavia, pur aumentando progressivamente, i tassi di recidiva dei soggetti con numerose esperienze detentive alle spalle rimangono sempre su livelli inferiori rispetto a quelli riscontrati presso i provenienti dal carcere. Nel caso del campione di persone provenienti dalla misura alternativa, ad esempio, poco più di uno su cinque dei soggetti con alle spalle cinque espe-

LA RECIDIVA

rienze detentive ha fatto nuovamente reingresso in carcere a seguito dell'indulto, mentre circa il 60% dei soggetti con alle spalle undici ed oltre esperienze detentive non ha nuovamente commesso reati nel periodo in considerazione. Tale dato pare suggerire una parziale efficacia della misura alternativa, rispetto al carcere, anche nei confronti di quei (pochi) soggetti con numerose esperienze penitenziarie che riescono ad ottenere l'applicazione di una forma di esecuzione della pena di carattere extra-carcerario. Le modalità e la natura di tale efficacia deve essere necessariamente verificata in maniera maggiormente compiuta; tuttavia, i riscontri offerti dai dati in possesso, e la presenza di precedenti ricerche che offrono una medesima chiave di lettura del fenomeno (Santoro, Tucci, 2006), inducono a prospettare tale ipotesi come punto di partenza di un percorso di ricerca volto ad indagare i possibili effetti positivi, in termini di prevenzione speciale, di un allargamento nell'utilizzo delle misure alternative come forma di esecuzione della pena nei confronti di un più elevato numero di persone sottoposte ad esecuzione penale.

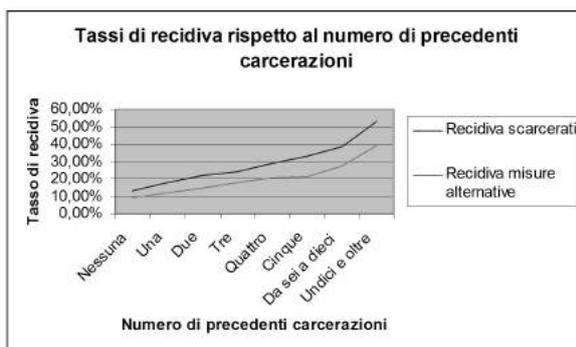
Tabella n. 11. Tasso di recidiva rispetto al numero di precedenti carcerazioni

N. di carcerazioni	N. di scarcerati	N. di reingressi	Tasso di recidiva
Nessuna	10.714	1.377	12,85%
Una	5.088	917	18,02%
Due	3.200	697	21,78%
Tre	2.240	547	24,42%
Quattro	1.734	504	29,06%
Cinque	1.196	396	33,11%
Da sei a dieci	2.489	953	38,29%
Undici e oltre	349	185	53,01%
Totale	27.010	5.576	20,64%

Tabella n. 12. Tasso di recidiva rispetto al numero di precedenti carcerazioni dei soggetti provenienti dalla misura alternativa

N. di carcerazioni	N. di liberati	N. di reingressi	Tasso di recidiva
Nessuna	3.024	268	8,86%
Una	1.529	181	11,84%
Due	902	128	14,19%
Tre	562	100	17,79%
Quattro	384	80	20,83%
Cinque	289	61	21,11%
Da sei a dieci	441	122	27,66%
Undici ed oltre	64	25	39,06%
Totale	7.195	965	13,41%

Grafico n. 3.



Conclusioni

I dati aggiornati al 31 dicembre 2007, 17 mesi dopo l'approvazione del provvedimento di indulto, mostrano un quadro generale che si discosta nettamente rispetto a quella che nel tempo T divenuta una vera e propria rappresentazione di senso comune. L'immagine del provvedimento criminogeno, foriero di un innalzamento dei tassi di

criminalità e causa dell'insicurezza urbana appare contraddetta dai fatti, almeno per quanto riguarda l'aspetto del comportamento recidivante dei beneficiari della legge. Come detto in altre occasioni²⁰, tale immagine collettiva appare come un vero e proprio stereotipo sociale non suffragato da un'adeguata conoscenza del fenomeno e dalla volontà di porre in discussione assunti ampiamente utilizzati all'interno del dibattito politico. In questa sede, ci si preme rilevare che come i risultati della ricerca pongano in discussione almeno due dei presupposti su cui pare fondarsi il dibattito odierno in materia di politiche criminali. In primo luogo, la ricerca sul campo pare confutare ancora una volta quello che, alla luce dell'indagine empirica, pare rivelarsi un vero e proprio "mito", vale a dire la certezza della pena. Il caso dell'indulto pare suggerire argomentazioni di carattere opposto rispetto a quelle avanzate da coloro che auspicano una maggiore coincidenza fra pena comminata e pena realmente scontata nel momento in cui l'esperienza del provvedimento clemenziale mostra tassi di reiterazione del reato fra i beneficiari della legge inferiori rispetto a quelli ordinari. In questo senso, è possibile ipotizzare che l'adozione di provvedimenti di clemenza, accompagnati dai relativi benefici e dalla minaccia di scontare una pena maggiorata in caso di reiterazione del reato, possa costituire uno strumento efficace nella limitazione del recidivismo. Ovviamente il discorso non può essere semplificato e l'efficacia dei provvedimenti di clemenza deve necessariamente essere verificata nel tempo ed all'interno di diversi periodi storici²¹; tuttavia, il presente studio di caso offre una prospettiva di analisi sull'impatto dei provvedimenti di clemenza totalmente trascurato all'interno del dibattito politico, ma anche giuridico, impegnato a reclamare il ruolo della certezza della pena come strumento deterrente la reiterazione del crimine. Inoltre, ancor più seccamente è smentito il ruolo della pena carceraria, certa e definitiva, come efficace strumento di limitazione della recidiva. Come noto, purtroppo, le attuali tendenze di politica penale paiono rivolgersi verso una limitazione dei benefici previsti dalla legge n. 663/86 a favore di un maggiore impiego del carcere come luogo di esecuzione della sentenza di condanna. L'inefficacia di tali politiche nella repressione dei fenomeni criminali pare emergere in maniera evidente dalla lettura dei tassi di recidiva dei soggetti provenienti rispettivamente dal carcere e dalla misura alternativa. Senza voler trascurare la diversità dell'universo di riferimento, occorre tuttavia sottolineare come un irrigidimento del sistema attraverso il quale è possibile usufruire delle misu-

re alternative al carcere ricondurrebbe all'interno del circuito penitenziario soggetti che fino ad ora hanno potuto accedere a sistemi di esecuzione della pena di carattere extra-carcerario, con ottimi risultati in termini di limitazione della recidiva. Inoltre, l'efficacia dimostrata dalla misura alternativa nella limitazione degli episodi criminali anche da parte di coloro che provenivano da numerose esperienze carcerarie dovrebbe stimolare un utilizzo maggiore di tali misure, anche nei confronti di soggetti cui fino ad ora sono state negate, piuttosto che una loro riduzione. Il tutto senza considerare che una chiusura nella concessione delle misure alternative, magari accompagnata dall'entrata in vigore di provvedimenti che puniscono ulteriormente l'immigrazione clandestina, provocherebbe il definitivo collasso del sistema carcerario che per alcuni mesi rientrato all'interno dei margini della legalità grazie al provvedimento di indulto.

Tali considerazioni positive sull'impatto dell'indulto non vogliono ovviamente trascurare alcuni aspetti di criticità relativi alla gestione del provvedimento. Come purtroppo spesso accade nel nostro paese, l'approvazione della legge 241/2006 non è stata accompagnata da una previsione sull'impatto che essa avrebbe prodotto e dall'organizzazione di strumenti volti a gestire il fenomeno. Soprattutto nei primi mesi dopo l'approvazione della legge, l'accoglienza delle persone scarcerate è stata quasi totalmente lasciata all'iniziativa dei singoli enti territoriali, del privato sociale e del volontariato attivo all'interno dei contesti locali senza alcuna forma di gestione, a livello centralizzato, dell'accoglienza delle persone scarcerate²². Il tutto in un periodo dell'anno tradizionalmente dedicato alle ferie, nel quale le associazioni di volontariato e di privato sociale hanno trovato una comprensibile difficoltà ad organizzarsi per l'accoglienza. I dati prodotti dalla ricerca mostrano come i soggetti rientrati in carcere lo abbiano fatto prevalentemente nei primi mesi dopo la scarcerazione; inoltre, una lettura delle caratteristiche maggiormente ricorrenti fra i recidivi porta ad inquadrare molti di essi all'interno di un quadro di marginalità sociale abbastanza definito. In tal senso, è possibile fornire una sorta di *identikit* in cui affiorano le caratteristiche che ricorrono con maggiore frequenza fra i soggetti che hanno nuovamente commesso reati in questi 17 mesi: la nazionalità italiana; la giovane età, sotto i 40 anni; le numerose precedenti carcerazioni sulle spalle a causa di reati contro il patrimonio associate al rientro in carcere a seguito di un nuovo reato contro il patrimonio; la disoccupazione o

l'estrema precarietà rispetto al lavoro. Tali caratteristiche dei soggetti recidivi appaiono per molti versi preventivabili e portano a domandarsi se un intervento programmato nei confronti dei soggetti maggiormente problematici, volto all'accoglienza nel momento della scarcerazione, non avrebbe potuto ulteriormente limitare la reiterazione di episodi criminali. Allo stesso tempo, si nutre la speranza che gli elementi di conoscenza offerti da questo studio possano in qualche modo essere utilizzati nella gestione dei percorsi risocializzativi rivolti alle persone che in futuro sconteranno una pena all'interno di un sistema, come quello italiano, che con grande velocità pare avvicinarsi ad una nuova fase di profonda crisi.

NOTE

¹ Un estratto di quella ricerca è presentato nel n. 1 di questa rivista (2006). L'intero rapporto di ricerca è invece consultabile sul sito dell'associazione Antigone www.associazioneantigone.it.

² Al tempo stesso occorre considerare che la definizione stessa di recidiva costituisce uno degli elementi problematici per la ricerca impegnata nel settore, essendo diversi i parametri utilizzabili dal ricercatore nell'individuazione di cosa debba intendersi con il termine recidiva. Al riguardo, è interessante osservare come tempo fa lo stesso Consiglio d'Europa, in un primo tentativo di riflessione metodologica sui metodi di individuazione dei tassi di recidiva, abbia sottolineato come uno di fattori che rendono problematica la comparazione dei tassi di recidiva a livello europeo sia il fatto che il concetto di recidiva utilizzato, all'interno dei diversi studi, con significati differenti (Tournier, 1988).

³ Ci si riferisce in particolare ad alcuni studi dell'allora Ministero di Grazia e Giustizia (1973), risalenti addirittura ad un tempo precedente all'emanazione del nuovo Ordinamento Penitenziario, i quali tuttavia mostrano un approccio di assoluto interesse, arricchito dalla componente comparatistica, e le cui intuizioni sono ancora oggi valide. Assai rilevante appare inoltre lo studio commissionato al Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale (1978) volto a monitorare l'impatto dei provvedimenti di clemenza sulla recidiva delle persone coinvolte il quale dimostra come i tassi di recidiva di un campione di soggetti non beneficiari di alcun provvedimento di clemenza ed i tassi di un campione di persone che avevano in quegli anni beneficiato di uno o più provvedimenti clemenziali fossero sostanzialmente uguali.

⁴ È il caso di recenti ricerche che hanno adottato una prospettiva economicistica come quelle di Barbarino, Mastrobuoni (2007) e Drago, Galbiati, Bertova (2007).

⁵ Per un'analisi qualitativa sui percorsi di vita che conducono alla reiterazione delle esperienze detentive si rimanda a Baccaro, Mosconi (2002).

⁶ È questo il caso delle recenti ricerche di Santoro e Tucci (2006) su un campione di soggetti seguiti dagli Uffici per l'Esecuzione Penale Esterna della Toscana

o dello studio di Leonardi (2007) su un campione di soggetti a cui era stato concesso l'affidamento in prova ai servizi sociali confrontato con i tassi di recidiva di un campione di persone che ha trascorso la pena in carcere.

⁷ Occorre ricordare che tale campione si riferisce esclusivamente al numero di soggetti in misura alternativa transitati dal carcere.

⁸ È noto, ad esempio, come lo stesso accesso ad una misura alternativa si fondi, almeno per la maggioranza dei casi, su una prognosi positiva legata al futuro comportamento del condannato.

⁹ Santoro e Tucci (2006), invece, rilevano un tasso di recidiva superiore fra il campione di soggetti affidati in prova dalla libertà rispetto al campione di affidati in prova dopo un periodo di carcerazione. Tuttavia, l'esiguità del campione ed il materiale empirico raccolto attraverso le interviste semi-strutturate fa propendere gli stessi autori per una problematizzazione del dato, piuttosto che per l'attribuzione di un maggiore effetto deterrente alla misura alternativa applicata dopo un periodo di carcerazione.

¹⁰ Occorre tuttavia rilevare come il primo ed ultimo mese oggetto di osservazione presentino un numero di rientri inferiore alla media, pari rispettivamente a 20 reingressi per l'agosto 2006 e 38 reingressi per il dicembre 2007.

¹¹ In questo senso, occorre rilevare come, attraverso un calcolo grezzo che tiene conto di un andamento ciclico pari a quello individuato nella ricerca di Leonardi, sarebbe possibile ipotizzare, nell'arco di sette anni, un numero di soggetti all'incirca doppio rispetto al totale dei rientrati in questo momento, con un tasso di recidiva stimato di circa il 26,70% che, considerando il fatto che il nostro campione contiene sia soggetti tossicodipendenti, sia soggetti non tossicodipendenti, si colloca fra la recidiva del 21% dei non tossicodipendenti e quella del 42% dei tossicodipendenti rilevata nelle ricerche citate.

¹² Per un'analisi sulla composizione della popolazione penitenziaria del nostro paese si rimanda all'articolo di Giovanni Jocteau su questo numero della rivista.

¹³ La tesi, tra l'altro, appare riaffermata in alcune recenti ricerche empiriche di M. Barbagli (1998, 2002).

¹⁴ Tali tesi sono contenute nelle ricerche che affrontano il tema dell'amministrazione della giustizia penale da una prospettiva costruttivista. Si rimanda in tal senso a Mosconi, Padovan (2005, 2006), Quassoli (1999, 2002), Cottino e Sarzotti (1995) e Sarzotti (2007).

¹⁵ La percentuale di stranieri in carcere al 31/12/2005 era del 33,32% mentre la percentuale di stranieri scarcerati il 31/12/2006 era del 38,41%. Tale differenza di circa cinque punti percentuali rappresenta il minor coinvolgimento della popolazione penitenziaria straniera nei reati non rientranti nell'ambito di applicazione del provvedimento di clemenza.

¹⁶ Tale tendenza, purtroppo, appare confermata dalle recenti scelte del governo appena entrato in carica il quale ha immediatamente presentato un disegno di legge all'interno del quale, fra l'altro, è prevista l'introduzione del reato di immigrazione clandestina.

¹⁷ I dati forniti dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria mostrano come, dal 2005 al 2007, si sia passati da una percentuale di stranieri sulla popolazione detenuta pari al 33,32% ad una del 37,48%.

¹⁸ Tale conferma trova riscontro soprattutto con quanto evidenziato dalla ricerca

effettuato dal Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale (1978) in occasione dei precedenti provvedimenti di indulto e di amnistia la quale dimostra una chiara maggiore tendenza alla recidiva fra i più giovani.

¹⁹ In questa sede, in ragione dell'economia del presente saggio non è possibile analizzare compiutamente il dibattito dottrinale in materia. Si rimanda tuttavia, per una stimolante interpretazione della criminalizzazione dei migranti nell'ottica dell'introduzione del diritto penale del nemico, attraverso l'attribuzione ad alcuni specifici gruppi sociali dell'etichetta di *unpersonem*, al dibattito in corso all'interno degli ultimi numeri della rivista "La nuova questione criminale" ed in particolare al saggio introduttivo di M. Pavarini (2006).

²⁰ Mi permetto di rimandare a Blengino, Torrente (2006).

²¹ Inoltre, non occorre trascurare il fatto che una costante reiterazione dei provvedimenti clemenziali, così come avvenuto nel nostro paese sino alla fine degli anni '80, possa in qualche modo far perdere il carattere di eccezionalità al provvedimento rendendolo in qualche modo "prevedibile" fra la popolazione detenuta.

²² Tale fattore può aiutare a comprendere le sensibili differenze emerse fra i singoli contesti territoriali in relazione ai dati sulla recidiva, senza tuttavia spiegarle completamente.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BACCARO L., MOSCONI G. (2002), *Il girone dei dannati: ovvero il fenomeno della recidiva*, "Dei delitti e delle pene", 3, pp. 117-144.
- BARBAGLI M. (1998), *Immigrazione e criminalità in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- BARBAGLI M. (2002), *Immigrazione e reati in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- BARBARINO A., MASTROBUONI G. (2007), *The incapacitation effect of incarceration: evidence from several Italian collective pardons*, paper presentato in occasione dell'European Summer Symposium in Labour Economics, Ammersee, 12-16 settembre 2007.
- BLENGINO C., TORRENTE G. (2006), *La "banda degli indultati": una ricerca sulla stampa quotidiana*, in "Antigone", I, n. 3, p. 66-85, L'Harmattan, Torino.
- CLEMMER D. (1997), *La comunità carceraria*, in Santoro E., a cura di, *Carcere e società liberale*, Giappichelli Editore, Torino, pp. 205-222.
- CENTRO NAZIONALE DI PREVENZIONE E DIFESA SOCIALE (1978), *Benefici di clemenza e il recidivismo*, Tipografia Olimpica, Roma.
- COTTINO A., SARACOTTI C. (1995), a cura di, *Diritto, Uguaglianza e Giustizia Penale*, L'Harmattan Italia, Torino.
- DRAGO F., GALBIATI R., ORTOGA P. (2007), *The deterrent effects of prison: evidence from a natural experiment*, discussion paper I4 A n. 2912, luglio 2007.
- HESTER S., EGLIN P. (1999), *Sociologia del crimine*, Piero Manni, Lecce.
- JOCTEAU G., TORRENTE G. (2007), *Indulto e recidiva: uno studio dopo sei mesi dall'approvazione del provvedimento*, in "Antigone", II, n. 1, pp.104-121, L'Harmattan Italia, Torino.
- LEONARDI F. (2007), *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale ed abbattimento della recidiva*, in "Rassegna penitenziaria e criminologia", n. 2, Ministero della Giustizia.

- MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA (1973), *La recidiva postpenitenziaria. Contributo a un'indagine comparativa internazionale*, in "Quaderni dell'ufficio Studi e Ricerche della Direzione Generale per gli Istituti di Prevenzione e Pena", n. 6, Tipografia delle Mantellate, Roma.
- MOSCONI G., PADOAN D. (2005), *Processo penale e costruzione sociale del "delinquente"*, in Balloni A., Mosconi G., Prina F., a cura di, *Cultura giuridica e attori della giustizia penale*, FrancoAngeli, Milano, pp. 81-171.
- MOSCONI G., PADOAN D. (2006), a cura di, *La fabbrica dei delinquenti. Processo penale e meccanismi sociali di costruzione del condannato*, L'Harmattan Italia, Torino.
- PARINI M. (2007), *La neutralizzazione degli uomini inaffidabili. La nuova disciplina della recidiva e altro ancora sulla guerra alle unpersonen*, in "Studi sulla questione criminale", I, n. 2, 2006, pp. 7-29.
- QUASSOLI F. (1999), *Immigrazione uguale criminalità. Rappresentazioni di senso comune e pratiche organizzative degli operatori del diritto*, "Rassegna italiana di sociologia", 1, pp. 43-75.
- QUASSOLI F. (2002), *Il sapere dei magistrati: un approccio etnografico allo studio delle pratiche giudiziarie*, in Dal Lago A., De Biasi R., a cura di, *Un certo sguardo*, Laterza, Roma - Bari, pp. 196-217.
- ROBERT P. (1995), *L'uguaglianza degli imputati di fronte alla giustizia penale*, in Cottino A., Sarzotti C., a cura di, *Diritto, uguaglianza e giustizia penale*, L'Harmattan Italia, Torino.
- SANTORO E., TUCCI R. (2006), *L'incidenza dell'affidamento sulla re-cidiva: prime indicazioni e problemi per una ricerca sistematica*, in "Rassegna penitenziaria e criminologia", n. 1 Ministero della Giustizia.
- SAROTTI C. (2007), *Processi di selezione del crimine. Procure della Repubblica e organizzazione giudiziaria*, Giuffrè, Milano.
- SOKES G.M. (1997), *La società dei detenuti. Studio su un carcere di massima sicurezza*, in Santoro E., a cura di, *Carcere e società liberale*, Giappichelli, Torino, pp. 223-237.
- TOURNIER P. (1988), *Reflexion methodologique sur l'evaluation de la recidive*, Pub. du Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit, Paris.

La medicina penitenziaria e la riforma della tutela della salute in carcere: il D.P.C.M. 1 aprile 2008

Sandro Libianchi

Premessa

Sino al 1970, per le richieste che a titolo personalistico venivano inoltrate dalle direzioni delle carceri, le prestazioni sanitarie in carcere di cui erano bisognosi i detenuti erano affidate sostanzialmente alla disponibilità temporanea dei medici del territorio dove il carcere stesso insisteva, nella totale improvvisazione di tale assistenza. Da quell'anno, la legge 740 prevede espressamente la presenza di personale sanitario che operava in maniera più stabile all'interno delle strutture penitenziarie italiane. In questa previsione furono arruolate tutte le principali figure sanitarie dell'organizzazione di quegli anni: medici, infermieri, farmacisti, veterinari, ecc. Tutte queste figure iniziarono ad operare nell'ambito della gestione delle direzioni penitenziarie, sganciandosi progressivamente dalla sanità pubblica nazionale e dai suoi progressi ed indirizzi, facendo rientrare la competenza sanitaria nel c.d. trattamento penitenziario del detenuto. In tale modello organizzativo, progressivamente la cura del corpo del detenuto venne gestita cercando in via principale di evitare rivendicazioni pubbliche e rivalse giudiziarie per risarcimento danni nei confronti dell'Amministrazione Penitenziaria.

Le numerose indicazioni in materia di assistenza sanitaria in carcere, sia internazionali (Regole Minime dell'O.N.U. per il trattamento dei detenuti, approvate il 30 agosto 1955 artt. 22-26 e Consiglio d'Europa il 19 gennaio 1973) che nazionali (cfr. tab. 1), le incessanti pressioni sociali tendenti ad evidenziare la necessità di un superamento della pura erogazione di prestazioni sanitarie slegate da un progetto locale sulla persona, hanno determinato la necessità di cambiare le regole e di progettare la creazione di servizi sanitari reali all'interno delle strutture penitenziarie. Tali servizi avrebbero dovuto rispondere, con un nuovo modello organizzativo, ai requisiti di qualità introdotti per le strutture sanitarie esterne agli istituti penitenziari per i cittadini non detenuti.

Tab. 1: La normativa generale e specifica della sanità in carcere

Provvedimento	Argomento
D. M. SanitRe Giustizia 20/4/00	Regioni per la sperimentazione
D. M. SanitR21/4/00	Progetto Obiettivo trasferimento funzioni sanitarie
D.P.R. 30/6/00 n. 230	Nuovo Regolamento Penitenziario
Legge 30/3/01 n. 125	Legge quadro sull'alcol
D. M.i Salute e Giustizia del 10/4/02	Trasferimento del personale
DPCM 31/5/04	
Testo aggiornato del DPR 309/90	Indiriz. per le polit. contro le dipendenze
D.L. 30/12/05 n. 272	Misure per il recupero dei tossicodip. recidivi
Legge 21 Febbraio 2006 n. 49	Testo aggiornato del D.P.R. 309/90

A tal proposito, nel 1997, si tenne a Roma un'importante tavola rotonda, per la prima volta all'interno di un carcere, quello di Rebibbia, e su iniziativa di un servizio pubblico per le patologie da dipendenza, nonché del privato sociale e delle associazioni del settore. A quell'evento parteciparono ben tre Ministri (della SanitR Rosy Bindi; degli Affari Sociali: Livia Turco; della Giustizia: Giovanni Maria FlicA) con il risultato di produrre un fortissimo impulso alle istanze presentate dagli utenti detenuti e dagli operatori stessi esterni al carcere. Il risultato di questa attivitR di pressione fu raggiunto l'anno seguente con la promulgazione della Legge-Delega n. 419 del 30 novembre 1998 che, all'art. n. 5, prevede il "Riordino della Medicina Penitenziaria". Tale articolo alla lettera a) prevedeva "specifiche modalitR per garantire il diritto alla salute delle persone detenute o internate mediante forme progressive di inserimento, con opportune sperimentazioni di modelli organizzativi anche eventualmente differenziati in relazione alle esigenze ed alle realtR del territorio, all'interno del Servizio sanitario nazionale, di personale e di strutture sanitarie dell'amministrazione penitenziaria". Tale progressivo passaggio di funzioni aveva previsto anche una fase transitoria, rispetto alla quale furono scelte sei regioni (Lazio, Toscana, e Puglia, in seguito anche Emilia Romagna, Molise e Campania) dove sperimentalmente sarebbero state trasferite tutte le funzioni sanitarie, mentre in materia di tossicodipendenza e di prevenzione generale il trasferimento venne effettuato in tutte le regioni italiane.

Al decreto 230 fece seguito un corposo cProgetto Obiettivo' trien-

nale che riguardò tutte le diverse branche sanitarie di interesse penitenziario (igiene degli ambienti, assistenza farmaceutica, medicina d'urgenza, assistenza ai migranti, patologie infettive, tutela della salute mentale, ecc.). Il Progetto ebbe un inizio travagliato per gli irregolari risultati della sperimentazione e per la difficoltà di pervenire ad un modello organizzativo regionale condiviso. All'esito della sperimentazione, che in realtà fu avviata e si svolse in maniera irregolare per la mancanza di indirizzi amministrativi e gestionali da parte delle Amministrazioni Centrali, era previsto il definitivo riordino della materia con le modifiche ed integrazioni messe eventualmente in luce dalla fase di sperimentazione.

L'apposita commissione istituita presso il Ministero della Sanità per la valutazione della fase sperimentale giunse alla conclusione che "considerati i vincoli esistenti, spesso di notevole portata, la mancata o tardiva attuazione di norme essenziali al raggiungimento degli obiettivi prefissati, le diffidenze e le naturali resistenze al cambiamento di una sparuta minoranza di operatori di ambo le parti (S.S.N. e Amministrazione Penitenziaria), la non sempre espressa volontà positiva del Ministero della Giustizia per una completa attuazione della normativa (v. settore minorile) si deve ritenere che il S.S.N., nelle regioni considerate in fase sperimentale, abbia di fatto e concretamente raggiunto un elevato grado di assunzione di funzioni e di gestione del personale, tali da poter giudicare il risultato di ottimo livello". Pur restando urgentemente da chiarire i tempi di trasferimento delle altre risorse al S.S.N., è doveroso notare come questa fase sia da considerarsi prioritaria ed urgente, sia per le giuste aspettative dei detenuti e delle loro famiglie che subiscono ancora le gravi carenze di un supporto sanitario penitenziario ben lungi dagli standard quali-quantitativi del S.S.N., sia per le aspettative del personale coinvolto, che vede nel trasferimento un obiettivo di maggiore qualificazione professionale" (dalla relazione conclusiva del Comitato di monitoraggio del 27 giugno 2002).

Circa un anno dopo, il 30 luglio 2003, le commissioni riunite Giustizia-Affari Sociali decidevano di condurre un'indagine parlamentare finalizzata all'esatta conoscenza dello stato dell'arte della riforma della medicina penitenziaria. I documenti e le dichiarazioni di testimoni privilegiati come gli operatori in carcere, del volontariato e delle stesse ASL che operavano in strutture penitenziarie riportavano valutazioni talora discordanti: rivendicazione dell'autonomia della medicina penitenziaria, limiti operativi e dipendenza dal diret-

tore dell'istituto penitenziario per le stesse decisioni di ricovero e cura, resistenze interne all'amministrazione penitenziaria, parcelle a piT di lista per le branche specialistiche, ecc. L'accordo unanime si aveva per Wsu un aspetto: il costante degrado del sistema sanitario penitenziario violava il principio costituzionale di uguaglianza di trattamento nell'assistenza sanitaria per le persone recluse, a fronte di un loro crescente numero, sebbene il numero globale dei nuovi entrati fosse rimasto costante a partire dal 1991 (cfr. grafici n. 1 e 2).

Grafico n. 1: Nuovi ingressi in carcere. Serie storica (1990-2007).

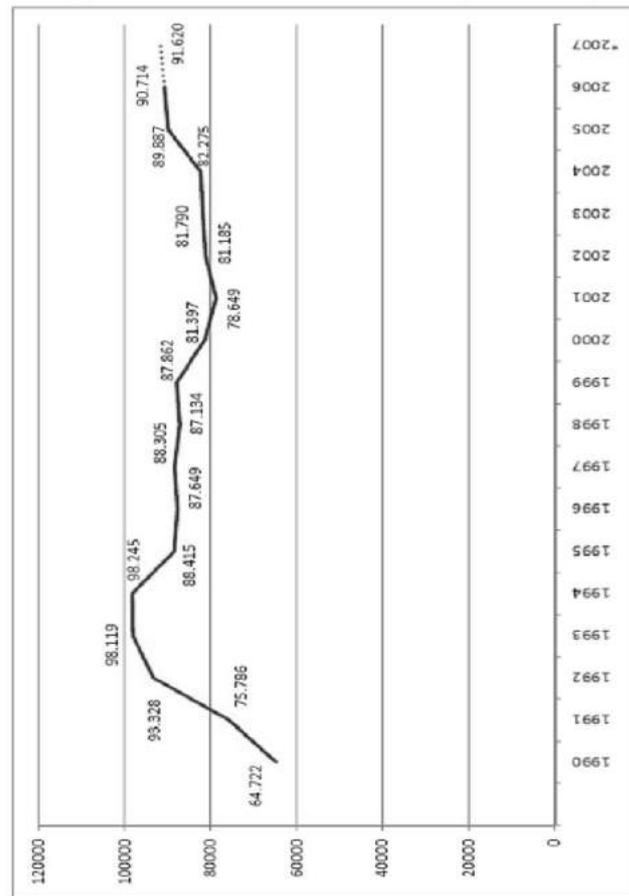
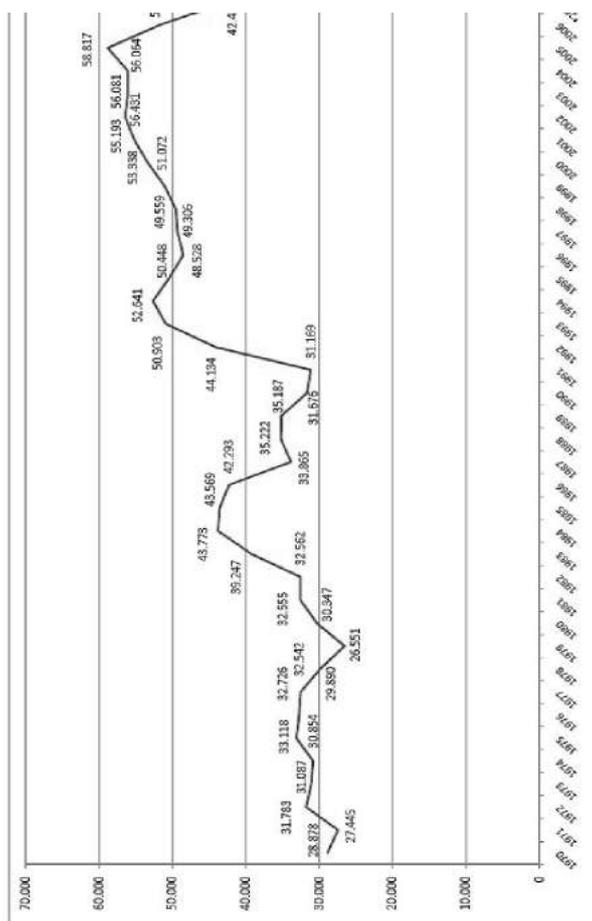


Grafico n. 2: Presenza media detenuti. Serie Storica (1970 – 2007).



Nell'apposita indagine conoscitiva sul servizio sanitario penitenziario, condotta nel 2005 dalla Corte dei Conti, veniva, peraltro, affermato che la sperimentazione non si era mai conclusa e ci Wera "testimoniato tra l'altro dal fatto che il Ministero della Giustizia dichiarWformalmente di non essere in grado di fornire elementi sull'evoluzione e sull'esito della sperimentazione" e che "i fatti che hanno determinato una anomalia tanto rilevante risultano privi di una spiegazione ragionevole". Inoltre, la Corte accertava che "nel mede-

simo periodo in cui (□), presso il Ministero della Salute erano in corso i lavori del Comitato misto Salute-Giustizia (insediato per monitorare i risultati della sperimentazione) Tstata costituita e ha iniziato l'attivita (presso il Ministero della Giustizia□) una Commissione mista Giustizia-Salute, con il compito di elaborare uno schema di disegno di legge diretto tra l'altro a ricondurre il servizio presso l'amministrazione penitenziaria".

Soltanto nel 2007 il governo in carica, dopo aver preso nuovamente in esame il problema dell'assistenza dei detenuti e degli internati, ricostituiva una commissione interministeriale allargata alla partecipazione di più Ministeri ed Enti (Sanita, Giustizia, Funzione Pubblica, Economia, A.R.A.N., Conferenza Stato-Regioni). In tale contesto, un ruolo particolare veniva attribuito alla presenza delle Regioni, la maggior parte delle quali partecipava attivamente al tavolo di consultazione; in seguito la Conferenza Stato-Regioni ne avrebbe individuate tre, Lazio, Toscana e Calabria, che successivamente avrebbero *trainato* il processo di riforma anche nelle altre parti del territorio italiano.

L'attuale sistema di prestazioni sanitarie

Per ben comprendere la portata della trasformazione in atto, T necessario fornire alcune brevi indicazioni sull'attuale funzionamento della sanitR in carcere che, alla data attuale, T ancora in carico al Ministero della Giustizia fino al 30 settembre 2008.

L'ordinamento penitenziario e le linee di attività

L'Amministrazione penitenziaria applica le norme della legislazione italiana in base al principio di integrare il servizio sanitario penitenziario con il S.S.N., in modo che qualsiasi carcere possa fornire risposte terapeutiche di qualsiasi tipo anche utilizzando le strutture e le risorse dello stesso. L'articolo 11 dell'Ordinamento Penitenziario (L. 354/1975) prevede che ogni istituto abbia un "servizio medico e servizio farmaceutico rispondenti ad esigenze profilattiche e di cura della salute dei detenuti e degli internati e che disponga di almeno uno specialista in psichiatria" con un armadio farmaceutico, un'infermeria, attrezzature diagnostiche minime, la presenza di un medico

di guardia; negli istituti maggiori sono presenti strutture sanitarie più organizzate con personale che articola la sua presenza per le 24 ore, anche nell'ambito dei c.d. Centri Diagnostici Terapeutici (C.D.T.). Sempre l'art. 11 specifica quali attività devono essere presenti nelle carceri: l'obbligo di visita all'ingresso nella struttura ed in ogni altra situazione ritenuta utile da parte del medico, l'adozione di misure per l'isolamento sanitario in caso di malattie contagiose e nel rispetto delle norme in tema di malattia psichiatrica e salute mentale, la particolare attenzione alla tutela della salute delle detenute madri e dei loro figli. Qualora i provvedimenti terapeutici non fossero direttamente erogabili in carcere è possibile il trasferimento del paziente in altro luogo esterno di cura. A tale proposito, sono previsti degli indirizzi operativi ad emanazione ministeriale (quello della Salute) e locale (Regione). L'articolo 7 della legge 296/1993 prevede anche l'istituzione di reparti ospedalieri destinati ad ospitare i detenuti per la cura delle patologie che richiedono il ricovero ospedaliero in tutte le province e regioni.

Dal 1992, con il raggruppamento delle attività dell'istituto penitenziario in aree individuate in base ai diversi fini istituzionali, si è determinata una certa innovazione del servizio sanitario penitenziario. Nell'ambito della ripartizione delle risorse, il Ministero della Giustizia ha identificato tre diversi livelli di organizzazione funzionale degli istituti:

- le strutture sanitarie di *primo livello* presenti negli istituti in cui sono ospitati fino a 225 detenuti e in cui la presenza di personale sanitario non copre l'intera giornata;
- le strutture sanitarie di *secondo livello* negli istituti in cui sono presenti oltre 225 detenuti in cui è previsto almeno un servizio sanitario di guardia medica continuativa per 24 ore al giorno;
- le strutture sanitarie di *terzo livello* nelle strutture penitenziarie di grandi dimensioni, dotati talora di veri e propri centri clinici.

Personale sanitario

All'area sanitaria appartiene una pluralità di figure professionali: dirigenti medici di O.P.G., medici incaricati, psicologi, medici di guardia, medici specialisti, infermieri professionali e generici, ausiliari socio sanitari, farmacisti e personale tecnico. Una rilevante contraddizione di fondo, sottolineata più volte da vari commentatori e

considerata critica anche recentemente, ha comportato il mancato trasferimento di tutti gli psicologi ex art. 80 Ordinamento Penitenziario, ma non gli ha attribuito quegli stessi psicologi con un contratto di dipendenza, in virtù della loro attribuzione ad un'area differente da quella sanitaria. Queste figure infatti sono assunte in merito alla qualifica di cesperto' in varie discipline (criminologia, psicologia, scienze giuridiche, ecc.) e non gli ha attribuito quella propria di psicologo clinico.

Un altro elemento di grave instabilità del sistema di erogazione di prestazioni sanitarie all'interno delle strutture penitenziarie italiane è riferito al personale ivi operante rappresentato dalla variegata messe di contratti esistenti nel settore. Accanto a contratti professionali di dipendenza (medici psichiatri degli O.P.G., psicologi del settore minorile, personale tecnico di radiologia, F.K.T., infermieri professionali e generici, ecc.) (cfr. tab. 2) ve ne sono altri di personale a convenzione (medici di guardia medica e specialisti, psicologi ex art. 80, infermieri a parcella, farmacisti, biologi, ecc.) ed altri ancora del tutto peculiari di personale non dipendente legato all'amministrazione da un non meglio qualificato rapporto di parasubordinazione atipica (medici incaricati definitivi, provvisori, ad ore e sostituti).

Tab. 2: Personale di Ruolo dell'Amministrazione Penitenziaria e della Giustizia Minorile

PROFESSIONALITÀ	N.
Dirigente Medico Psichiatra	14
Capo Sala - B3	246
Infermiere Professionale - B2	162
Infermiere Generico - B1	2
Assistente Tecnico Laboratorio Analisi - B3	2
Tecnico Capo di Radiologia - B3 Super	14
Tecnico Capo di Radiologia - B3	8
Tecnico Radiologia Medica - B2	16
Psicologo - C3	8
Psicologo - C2	22
Psicologo - C1	31
TOTALE	525

Questo complesso sistema di gestione delle politiche del personale (circa 5.000 operatori in totale tra settore adulti e minori, di cui solamente poco più di 500 dipendenti) ha portato ad un elevato grado di diffidenza degli operatori sanitari nei confronti dell'amministrazione, a

LA MEDICINA PENITENZIARIA

difficoltà nella gestione soprattutto nella fase di conversione di questa contrattualistica, che non sempre ha trovato una puntuale equivalenza nei corrispondenti modelli e profili professionali esistenti nel S.S.N. (cfr. tab. 3).

Tab. 3: Elenco sanitari non di ruolo del comparto Adulti e Minori

QUALIFICA	SETTORE SANITARIO	N.
	Medicina Di Base	198
MEDICO INCARIC. PRO00. (a)	Medicina Di Base	152
MEDICO INCARIC. SOSTIT. (a) -		-
MEDICO DI GUARDIA	Servizio Integrat. Assist. Sanitaria (SIAS)	1261
MEDICO DI GUARDIA PSICH. MEDICO SPECIALISTA	Psichiatria	66
	Analisi Cliniche	10
	Anestesia	8
	Angiologia	8
	Biologia	4
	Cardiologia	102
	Chirurgia	70
	Chirurgia (Aiuto)	3
	Dermatologia	83
	Diabetologia	5
	Ecocardiografia	2
	Ecografia	20
	Elettromiografia	2
	Endocrinologia	11
	Endoscopia	3
	FisioAnesiterapia	14
	Gastroenterologia	11
	Ginecologia	32
	Infettivologia	125
	Medicina Lavoro	139
	Neurochirurgia	2
	Neurologia	26
	Oculistica	81
	Odontoiatria	178
	Oncologia	2
	Ortopedia	71
	Ortopedia (Aiuto)	1
	Otorinolaringoiatria	58
	Pediatria	10
	Pneumotisiologia	17
	Psichiatria	192
	Radiologia	71
	Urologia	23
MEDICO SPECIALISTA	0 eterinaria	2
SOR0 EGL. FISICO-DOSIMETR.	Esperto Fisica Medica	45
	Esperto Qualificato	65

	Medico Autorizzato	8
INFERMIERE	Assistenza Infermieristica	1343
PERS. TECN. PARASANIT.	Tecnico Elettroencefalografia	2
	Tecnico FisioAnesiterapia	39
	Tecnico Laboratorio Analisi	11
	Tecnico Neurofisiopatologia	1
	Tecnico Odontoiatria	4
	Tecnico Radiologia	29
	Tecnico Riabilitazione Psichiatrica	8
MEDICO INCARICATO	Farmacia	1
	0 eterinaria	2
MEDICO INCARIC.PRO00 IS.	Farmacia	1
	0 eterinaria	1
PUERICULTRICE	Nidi Penitenziari	13
AUSILIARIO SOCIO-SANIT.	Assistenza ausiliaria	73

(*): inclusi quelli operanti degli IPM

TOTALE GENERAL. 4.709

In termini proporzionali, come detto, la stragrande maggioranza di questi contratti T del tipo ca convenzione' con pochissimo personale dipendente in servizio. La prevedibile richiesta di miglioramento dei livelli contrattuali in corso, che ha visto l'accordo delle parti trattanti in sede di definizione della spesa di esercizio dell'intero decreto, ha determinato una lievitazione di circa il 5-7% dell'intero importo stanziato dal Ministero dell'Economia.

I luoghi della salute in carcere

Anche nel circuito della giustizia esistono delle aree dedicate alla cura della persona e sottoposte al controllo di igiene e prevenzione generale, in quanto ambienti confinati:

a) *luoghi soggetti a prevenzione universale*: ogni luogo interno al carcere T oggetto degli interventi di prevenzione generale ed igiene pubblica. In questi contesti particolare interesse acquistano le unitR abitative singole o multiple (celle), in quanto luoghi di permanenza prolungata e di vita collettiva, e le aree comuni interne ed esterne (corridoi, aree verdi in cui T possibile la presenza di felini randagi e topi);

b) *luoghi soggetti a prevenzione selettiva*: sono i luoghi che presentano un rischio generico di non rientrare negli standard fissati per quelle categorie di ambiente (luoghi di passaggio del vitto, di farmaci, di rifiuti, di persone malate contagiose, ecc.);

c) *luoghi soggetti a prevenzione mirata*: sono gli ambienti dove si riconosce un alto rischio di non rientrare negli standard di quella categoria (es.: infermerie, ambulatori, sale mediche, ecc.). Le strutture sanitarie fisiche, o a valenza sanitaria, che rientrano in quest'ultima categoria sono rappresentate da tutte quelle che normalmente hanno una utilizzazione correlata alla cura della persona. In tale prospettiva, devono essere considerate strutture sottoposte a particolare attenzione, in quanto luoghi di soggiorno e lavoro, quelle indicate nella tab. 4.

Tab. 4: *Le strutture penitenziarie a valenza sanitaria*

Strutture	N.
Infermerie degli istituti penitenziari per adulti	205
Infermerie degli istituti penitenziari per minori	17
Centri Diagnostico-Terapeutici o Centri Clinici	16 (a)
Istituti per la «Custodia attenuata» per tossicodipendenti	23 (b)
Ospedali Psichiatrici Giudiziari	5 (c)
Sezioni psichiatriche in carceri non O.P.G.	19 (d)
Centri di Prima Accoglienza (screening)	25
Comunità terapeutiche per minori	13
«Nidi Penitenziari»	14

- a) di cui 3 risultano inattivi
 b) di cui 8 risultano inattivi
 c) di cui 1 momentaneamente chiuso
 d) di cui 2 non funzionanti

Sebbene la prevenzione e le patologie da dipendenza e quelle ad esse correlate siano state oggetto, come detto, di trasferimento ai sensi del D. Lgs. 230/99, e pertanto siano considerate aree funzionali a regime ed a completa competenza regionale/ASL, è necessario ricordare come la prevenzione riguardi non soltanto i luoghi fisici sopraelencati, bensì anche attività correlate. Tali attività si concretizzano in interventi finalizzati ai bisogni di salute riguardanti le patologie infettive (vaccinazioni e *screening* per la tubercolosi) e l'educazione alla salute, il regime alimentare e l'igiene degli alimenti, la mappatura dei rischi ambientali specifici, il miglioramento della qualità della vita in carcere, la prevenzione delle patologie correlate al fumo di tabacco ed al consumo dell'alcol, la vigilanza igienico sanitaria.

Finanziamenti e la spesa sanitaria per i detenuti ed internati

Tab. 5: Serie storica spese per la Sanità in carcere (1999- 2007)

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria							
<i>Organizzazione e funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico</i>							
Esercizio finanziario	Capitolo	Stanziamiento definitivo di competenza	Economie di competenza	Impegnato	Pagato globale	Stanziamiento definitivo di cassa	Economie di cassa
1999	2102	96.577.440	1.939.829	94.636.062	88.082.251		
2000	1821	108.972.406	5.307.529	103.664.876	103.664.876	110.158.191	13.473.778
2001	1821	104.066.065	970.030	103.096.035	104.258.936	109.230.634	4.971.698
2002	1764	102.500.119	942.126	101.473.747	103.004.699	112.500.119	9.495.420
2003	1764	91.280.000	246.673	91.033.327	94.772.989	96.280.000	1.507.011
2004	1764	10.677.706	482.317	100.195.389	103.314.427	107.677.706	4.363.279
2005	1764	99.500.000	303.470	99.196.530	98.324.328	99.500.000	1.175.672
2006	1764	99.052.679	460.700	98.592.009	99.712.607	100.442.679	730.072
2007	1761 art.3	101.263.241	102.163.241	...

La già citata indagine conoscitiva della Corte dei Conti contiene una profonda analisi dei dati relativi alla spesa per la sanità penitenziaria relativa al periodo 2002-2004; tale analisi ha rilevato, in breve, una progressiva diminuzione della spesa capitaria. Il capitolo di spesa che maggiormente incide sul totale della spesa sanitaria per i detenuti è rappresentato senz'altro da quello relativo alle voci del personale convenzionato e dipendente. Esso incide per circa l'80% del totale (cfr. tab. 5).

Una delle difficoltà di lettura di questi dati è che non è possibile scindere la parte imputabile alle ore di lavoro effettivamente svolte dalla quota-parte relativa ai compensi orari. La Corte ha avanzato, inoltre, una forte preoccupazione per la poca trasparenza che caratterizza l'intero sistema e per la pressoché totale assenza di dati relativi al personale ed in particolare ai titoli di accesso, alle modalità di selezione, agli incarichi del personale che vanno oltre quello con il Ministero della Giustizia ed alle possibili incompatibilità con altre posizioni nel S.S.N.

Un dato sul quale è stata posta una particolare attenzione dalla Corte è stato quello relativo all'apparente contraddittorietà tra il lento, ma costante, incremento della spesa sanitaria nell'intero comparto nazionale e la tendenza esattamente inversa in quello della sanità penitenziaria. Tale netta controtendenza non appare giustificata da alcuna logica programmatica se non da quella che ha comunque determinato il progressivo decremento nella qualità dei servizi erogati dal servizio sanitario penitenziario.

Un ulteriore punto di interesse è rappresentato dall'incremento di impegno di spesa, soprattutto farmaceutica, prevalentemente a carico delle Regioni, ma al di fuori di ogni quadro di riferimento normativo stabile e univocamente interpretabile (cfr. tab. 6).

Tab. 6: Spese per l'organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario penitenziario, ripartite per Regione. Anno 2006. Definitivo

Spese per l'organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario penitenziario - Esercizio 2006	
Regione	Importi erogati
ABRU44O	2.028.723,97
BASILICATA	727.449,02
CALABRIA	3.666.072,40
CAMPANIA	12.335.205,41
EMILIA ROMAGNA	6.645.352,80
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.111.791,04
LAZIO	9.621.973,38
LIGURIA	2.791.400,00
LOMBARDIA	11.289.352,77
MARCHE	1.614.800,31
MOLISE	465.348,54
PIEMONTE	6.587.672,63
PUGLIA	4.595.076,27
SARDEGNA	3.708.794,38
SICILIA	10.413.931,17
TOSCANA	8.025.010,99
TRENTINO ALTO ADIGE	574.525,03
UMBRIA	2.012.200,00
VAL D'AOSTA	3.535.461,16
VALLE D'AOSTA	298.800,00
	92.048.941,27
Convenzione O.P.G.	
Castiglione delle Saviere	12.871.031,50
TOTALE:	104.919.972,77

Il Decreto del 1 aprile 2008: contenuto e adempimenti correlati

Dopo un anno di lavoro, la commissione interministeriale all'uopo creata presso il Ministero della Salute ed insediatasi nell'aprile 2007 ha concordato tra le parti un testo di decreto in 8 articoli che, partendo dall'analisi della pregressa normativa in materia di sanitari in carcere (L. 419/98, D. Lgs. 230/99) e da alcune norme generali (D. Lgs. 502/92), riprende il tema delle aree della sanitR penitenziaria, rimo-

dulandole sullo schema del S.S.N. Molto interessante T il dato che emerge dai verbali delle riunioni della Conferenza Stato-Regioni e della Commissione Salute dello stesso organismo, secondo i quali la bozza di decreto, preparata dalla commissione interministeriale e sottoposta alla valutazione delle Regioni, T stata approvata all'unanimità senza alcuna modifica del testo. Tale unanimità Rha rappresentato un rilevante impulso all'avvio dei successivi lavori proprio per l'assicurazione di una presa in carico effettiva dell'intera problematica da parte degli enti regionali, ormai responsabili in proprio di questo settore. Pari impulso di conseguenza ha ricevuto la Commissione Salute quale organo tecnico della Conferenza; tale commissione, composta dagli assessori alla Sanità delle Regioni, ha creato un ulteriore gruppo tecnico con rappresentanti delle Regioni stesse che ha avuto l'incarico della stesura della complessa documentazione correlata al decreto che, a far data al 30 settembre 2008, prevede la cessazione delle funzioni residue del Ministero della Giustizia quale ufficio pagatore degli emolumenti e delle spese correnti, in attesa del trasferimento delle risorse finanziarie alle Regioni.

Il decreto definisce l'ambito operativo delle funzioni sanitarie, ivi comprese le risorse finanziarie, di personale e strutturali (art. 1). Tali funzioni, oltre a quelle nei penitenziari, vedono ampliare le competenze delle Regioni rispetto al ricovero e alla cura dei minori con disturbi psichici e comportamentali ed a quelli che sono sottoposti a collocamento in comunità terapeutica disposto dall'autorità giudiziaria (art. 2). Uno dei passaggi più importanti ed elaborati del testo del decreto T quello relativo al trasferimento dei rapporti di lavoro dipendente, quelli instaurati ai sensi della Legge 740/70, che continuano ad essere validi fino al 31 marzo 2009, e quelli instaurati ai sensi dell'art. 80 della L. 354/75 e dell'art. 8 del D. Lgs. 272/89 (art. 3). Le risorse strumentali e le attrezzature sono trasferite alle A.S.L. entrando nel patrimonio delle stesse, mentre i locali sono concessi in uso gratuito (art. 4). Lo stesso regime viene applicato anche agli O.P.G. per i quali T anche prevista la creazione di uno specifico comitato paritetico interistituzionale (art. 5). Le risorse finanziarie sono quantificate per il triennio 2008-2010 per le tre annualità in 157,8, 162,8 e 167,8 milioni di euro (art. 6); questi fondi sono ripartiti tra le Regioni destinatarie attraverso criteri stabiliti nella Conferenza Stato-Regioni. L'intera materia dei rapporti di collaborazione relativi alle funzioni di sicurezza tra il Ministero della Giustizia e le sue articolazioni periferiche (Provveditorati e direzioni di istituti) saranno regolati da appo-

site convenzioni (art. 7). Il decreto si conclude con disposizioni particolari per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome (art. 8). Il decreto, inoltre, è stato corredato di quattro allegati e di una relazione tecnica:

- l'allegato A che disciplina gli interventi delle A.S.L., dettando le linee di indirizzo per gli interventi del S.S.N. a tutela della salute dei detenuti e degli internati negli istituti penitenziari e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale;

- la tabella B che definisce le corrispondenze tra categorie e profili professionali del comparto ministeri e del S.S.N.;

- l'allegato C che disciplina gli interventi nella psichiatria giudiziaria, fornendo le linee di indirizzo per gli interventi negli O.P.G. e nelle case di cura e di custodia;

- l'allegato D in cui è riportato il numero delle unità di personale da trasferire;

- una relazione tecnica, nella quale vengono precisati gli oneri finanziari della riforma in seguito alle richieste fatte pervenire dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, precisando che dall'attuazione della riforma "non derivano, né possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica rispetto alle risorse da trasferire".

Circa le scadenze previste dal testo del decreto si veda la tab. 7. Il decreto non fa riferimento ad eventuali provvedimenti normativi successivi; risulta quindi esauriente e non dovrebbe, almeno in tempi medi, integrato da ulteriori interventi da parte del legislatore, introducendo conseguentemente un certo grado di stabilità normativa in un settore che negli ultimi anni è stato in balia degli ondeggiamenti delle politiche governative. La competenza in merito agli atti successivi di tipo contrattuale è esclusivamente regionale, fatte salve le regioni a statuto speciale e le province autonome che riceveranno ed adotteranno il decreto sulla base degli statuti e regolamenti locali. Ci si può presumibilmente, il verificarsi di un certo ritardo nell'applicazione del decreto rispetto alle altre regioni.

Tab. 7: Adempimenti correlati al D.P.C.M. 1 aprile 2008

Art.	M.ro Giustizia	Conf. Stato-Regioni	Regioni	A.S.L.	Scadenze dalla data di entrata in vigore del decreto
1	-	-	-	-	-
2	-	-	Recupero D.P.C.M. e delle linee di indirizzo per i contratti	Adozione delle linee di indirizzo predisposizione atti relativi	15gg
	Predisposizione elenco personale da trasferire	(indirizzo)	Avvio lavori di concentrazione		
3	-	-	Opzioni del personale non appartenente alle amministrazioni centrali	Assunzione del personale trasferito	10 gg
	Recupero personale da trasferire		Recupero e trasmissione alle Aziende	"... possono ospitare..."	
	Convenzioni per gli psicologi ex art.80 e art.8		Recupero e trasmissione alle Aziende		
4	Redazione di inventario attrezzature, arredi, beni strumentali		Cavalieri degli Infortuni e trasmissione alle A.S.L.	Presi in carico ex art. 5 D. Lgs. 502 del materiale trasferito	30gg
	Redazione di inventario dei locali in uso		Cavalieri degli Infortuni e trasmissione alle A.S.L.	Presi in carico dei locali in convenzione	3 mesi
5	-	-	Recupero e adozione delle linee di indirizzo per gli O.P.G.	Adozione delle linee di indirizzo per gli O.P.G.	-
	Definizione criteri di riparto fondi tra le regioni		Recupero e adozione delle linee di indirizzo per gli O.P.G.		
6	Pagamento emolumenti al personale trasferito		Definizione di opportune procedure amministrative di gestione del fondo	(identificazione di opportune procedure amministrative di gestione del fondo)	
7	-	-	Definizione delle forme di collaborazione per la sicurezza		Fino al 30 settembre
	Definizione delle forme di collaborazione per la sicurezza		Recupero delle linee di applicazione per le forme di collaborazione per la sicurezza	Adozione delle linee di applicazione per le forme di collaborazione per la sicurezza	30gg
8	Mantiene tutte le funzioni nelle Regioni a statuto speciale e Province autonome		Recupero di tutti gli indirizzi	Adozione delle linee di indirizzo	-

I modelli operativi regionali ed aziendali

Il nuovo modello organizzativo della tutela della salute in carcere deve prevedere in via prioritaria l'integrazione di tutte le risorse specialistiche, territoriali ed ospedaliere ai migliori livelli di qualità ed efficacia, sia a livello regionale che aziendale. La sfida insita in questa operazione non è tanto quella dell'istituzione di un nuovo servizio sanitario aziendale, quanto quella della creazione di un *nuovo sistema di erogazione ed integrazione di servizi sanitari*, anche al fine di garantire finalmente l'esigibilità dei diritti socio-sanitari per la persona detenuta. Pertanto, il detenuto bisognoso di cure inizierà a non essere più visto primariamente come un soggetto che ha tutto l'interesse a simulare uno stato patologico finalizzato all'ottenimento di un eventuale beneficio penitenziario. Nella concezione regionale della nuova sanità in carcere, un unico prevalente principio dovrà caratterizzare l'azione degli operatori: i detenuti ed internati, al pari dei cittadini in stato di libertà, hanno diritto a ricevere le prestazioni sanitarie che risultano essere inserite nei Livelli Essenziali di Assistenza (L.E.A.) e in base a questo diritto dovranno essere consolidate esperienze d'intervento ed investimenti. Tali interventi sanitari, che dalla prevenzione si estendono fino alla diagnostica, alla terapia ed alla riabilitazione, vengono garantiti dalla filiera degli enti preposti (Stato, Regioni, A.S.L., ecc.) attraverso le indicazioni contenute nei Piani Sanitari Regionali (P.S.R.) e locali. Sempre attraverso i Piani sanitari dovrà essere garantita in particolare la continuità terapeutica in entrata ed uscita dal carcere e nei trasferimenti tra istituti, l'unitarietà degli interventi con integrazione delle strutture afferenti ad un unico Servizio Sanitario Nazionale/Regionale nell'ambito di una piena e completa parità di trattamento tra cittadini liberi e non.

Gli obiettivi di salute programmati comprendono sia programmi di prevenzione primaria e secondaria, sia la promozione della salubrità degli ambienti con particolare riguardo alle fasce della minore età e con particolari fattori di rischio. Un obiettivo primario sarà rappresentato dalla messa in atto di sistemi di prevenzione del suicidio in corso di detenzione.

Le aree identificate come quelle a maggiore interesse sanitario, sia per la loro complessità che per la loro rilevante incidenza, sono le seguenti:

a) *la medicina di base o generale*: si tratta dell'assistenza medica di base equivalente all'assistenza mutualistica all'esterno e viene

esercitata dai medici incaricati; attualmente T prevista per tre ore al giorno e sei/sette giorni di presenza del medico. Mettendo in rapporto il numero delle ore totali disponibili ed il numero di detenuti presenti o transitanti tale rapporto appare di gran lunga inferiore rispetto alle condizioni che si realizzano all'esterno. Un fattore che certamente non giova alla qualità delle prestazioni erogate T rappresentato anche dal rilevante squilibrio tra monte ore totali e tipologia e quantità delle funzioni extrassistenziali che svolgono gli attuali medici incaricati. Se una concertazione centrale o decentrata rivedrà questi rapporti di lavoro, essa dovrà necessariamente riconsiderare la globale tipologia del rapporto stesso con l'attribuzione di congrui monte orario e congrue funzioni, magari con ricalcolo pesato' sulla realtà carceraria e nuovi tetti di "quota capitaria" (numero totale di pazienti attribuibili e pagabili ad ogni singolo medico mutualista);

b) *la medicina specialistica*; rappresenta il sistema di prestazioni specialistiche che dovranno essere erogate preferibilmente entro le mura del carcere, o, se ci fosse indifferibile, all'esterno presso ambulatori o strutture ospedaliere. Una considerazione che occorre fare T che il ricorso ai ricoveri esterni si renderà sempre più spesso necessario se non si provvederà alla sostituzione di molti apparecchi radiologici considerati obsoleti e pertanto non trasferibili al S.S.N. Ugualmente dovranno essere riconsiderati quei laboratori di analisi cliniche che esistono ancora all'interno delle strutture penitenziarie ed i "riuniti" odontoiatrici che talvolta sono databili a decine di anni fa. La frequente indigenza della popolazione carceraria dovrà essere considerata nel momento della programmazione degli interventi di assistenza ricostruttiva-conservativa o protesica di tipo odontoiatrico con l'ipotesi di fornitura diretta di protesi dentali direttamente da parte del S.S.N.;

c) *la medicina delle urgenze*: Tuno dei grandi nodi funzionali degli interventi sanitari in carcere. Il paziente detenuto che presenta un'urgenza sanitaria deve poter trovare il massimo grado di risposta terapeutica possibile all'interno della struttura che lo ospita e, solo in casi accertati e gravi, egli deve poter essere trasportato presso i locali nosocomi. Questo sistema di prestazioni in urgenza presenta attualmente numerosissime problematiche legali ed organizzative, che dovranno essere comunque risolte attraverso una reale integrazione con il sistema di allerta rapida del territorio e dei servizi 118. Una attrezzatura minima di rianimazione e soccorso deve poter essere resa uniformemente fruibile in tutti gli istituti. Accanto al primo soccorso

ed ai sensi della legge 296/93, le città devono poter disporre di posti letti ospedalieri programmati ed utilizzabili in urgenza, attraverso la creazione di stanze di cura e di custodia;

d) *le patologie infettive*: sono una delle emergenze mediche degli istituti di pena: epatite C e B, infezione da H.I.V., parassitosi (es. scabbia), lue, T.B.C., ecc. rappresentano un problema che stabilmente occupa gran parte dell'attenzione dei curanti in carcere. La scarsissima e costantemente decrescente adesione da parte dei detenuti all'entrata in carcere di sottoporsi al test per l'H.I.V. rappresenta una priorità della medicina della prevenzione infettivologica di cui le Aziende dovranno farsi carico tentando di invertire questa tendenza;

e) *la medicina delle dipendenze patologiche e loro complicanze*: certamente il capitolo più corposo ed importante della questione della salute in carcere sia perché la fascia dei tossicodipendenti è la più rappresentata all'interno delle carceri italiane, sia perché proprio in quell'ambito troviamo la percentuale più alta di recidiva giudiziaria e penitenziaria. La questione è ancora più rilevante se si considera che la diagnosi di uso e abuso di stupefacenti risulta ancora ampiamente sottostimata per le note difficoltà di rilevazione di dati che devono soddisfare il requisito di una diagnosi specialistica, a cui il sistema penitenziario non riesce a fare fronte attraverso i Ser.T. se non in una minoranza dei casi. Sono, infatti, rare le strutture penitenziarie che si rivolgono ai Ser.T. locali per rilevare il dato dei presi in carico diagnosticati come tossicodipendenti e trasmetterli successivamente al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria per la rilevazione nazionale. La nuova visione terapeutica di presa in carico della persona con problematiche di uso/abuso/dipendenza da sostanze stupefacenti prevede, infatti, la cura globale della persona a carico di Ser.T. locali sia per quanto riguarda la parte di assistenza di base, sia per ciò che attiene alla prevenzione e agli interventi specialistici necessari. Uno dei punti di maggiore attenzione da parte della progettazione Regionale saranno, con ogni probabilità, le c.d. "custodie attenuate" sia sotto forma di interi istituti medio-piccoli, che di sezioni specifiche nell'ambito di istituti di maggiori dimensioni. La quasi totalità dei detenuti con infezione da H.I.V. tossicodipendente e presenta tale patologia come complicanza dell'uso di droga. Questa percentuale scende negli infetti da H.C.V. sia pur restando su percentuali ragguardevoli (<80%) e scende ancora per quanto riguarda quella da H.B.V. (<50%);

f) *la tutela della salute mentale*: è il più trasversale e rilevante pro-

blema intracarcerario in tutte le parti del mondo; la privazione della libertà come concausa di malessere e come conseguenza di un disagio mentale descrivono un *continuum* ben chiaro al legislatore, il quale ha previsto un percorso di presa in carico di tutti gli O.P.G. con un programma e delle linee di indirizzo dedicate e comprese nel D.P.C.M. La salute mentale è un problema trasversale ai vari soggetti che si trovano in carcere, basti pensare alla stretta convivenza tra detenuti ed operatori della polizia penitenziaria, con i quali questi ultimi condividono necessariamente spazi, tempi e modalità di vita, visioni e suoni. Anche altri operatori penitenziari sono a rischio per disagi di natura psicologica o psichica e la recente impennata dei suicidi di operatori penitenziari in attività rappresenta certamente una realtà inquietante. Naturalmente è necessario fare una netta distinzione tra malattia mentale vera e propria, disagio psicologico lieve e i vari gradi intermedi. Una particolare attenzione è posta a carico del disagio mentale in ambito minorile, anche riguardo alle diverse misure di sicurezza ed affidamento alle comunità terapeutiche previste dalla attuale normativa (D.P.R. 448/88);

g) *la tutela della salute delle donne e dei loro bambini in carcere*: area tematica ad alta intensità problematica socioassistenziale sebbene rappresenti solamente il 4% dell'intera popolazione carceraria italiana, e lo 0,4 relativo ai minori in carcere (con qualche punto percentuale in più se si considerano anche tutti i transitati nei C.P.A.);

h) *la tutela della salute delle persone immigrate*: tale quota di popolazione detenuta rappresenta ormai il 35% medio del totale (18.252 al 31 dicembre 2007 pari al 37,93%) e di questa percentuale una buona parte presenta problemi legati al consumo di sostanze stupefacenti e/o alcool. La presa in carico di queste persone, dal punto di vista terapeutico, risulta particolarmente difficoltosa per una cospicua serie di problematiche legate all'etnia. Il gap linguistico, l'assetto culturale, la diversa responsività agli atti terapeutici e socioassistenziali, l'assenza frequente di qualsiasi riferimento socio-familiare sul territorio di detenzione ed in Italia in generale, realizzano condizioni di difficoltà gestibilità degli atti terapeutici e riabilitativi. Un'altra difficoltà nel rapporto terapeutico è data dall'illegalità della presenza sul territorio nazionale che condiziona l'iscrizione al S.S.N., specie per coloro che hanno in sentenza un provvedimento di espulsione dal suolo italiano: in questi casi, quando viene prescritta una terapia che prevede il ricovero presso una comunità terapeutica per problemi legati al consumo di sostanze e/o alcool, spesso si assi-

ste ad una mancata copertura amministrativa da parte delle Aziende Sanitarie Locali che possono impegnare fondi soltanto nei casi in cui la persona straniera T presente in Italia per uno specifico motivo di salute.

Creazione di un sistema di intervento e modelli operativi

Nella nuova impostazione della gestione della salute in carcere, benché sia doverosa l'applicazione di tutti i principi di prudenza e di valenza medico-legale dell'azione medica, ogni sforzo dovrR anche tendere a migliorare l'efficacia dell'azione sanitaria. D'altra parte i principi che hanno dato avvio alla riforma sono proprio quelli che ponevano al primo posto il raggiungimento di equi standard sanitari ("livelli di prestazioni analoghi a quelli garantiti ai cittadini liberi", art. 1, comma 2, D. Lgs. 230/99). L'altro aspetto organizzativo di primaria rilevanza T rappresentato dalla necessitR del coinvolgimento di molti attori di sistema sanitario specifico e non: direzioni penitenziarie, Tribunali di Sorveglianza e Procure, comuni, regioni, province, privato sociale e terzo settore, la cittadinanza locale, gli ospedali e, ovviamente, le A.S.L. Per avere una rappresentazione grafica della complessitR di tale aspetto T sufficiente esaminare la figura n. 1, in cui T indicata l'ipotesi organizzativa del Dipartimento della Regione Lazio.

Le strutture

Qualunque sia il modello operativo adottato, esso dovrà essere fondato su un'impostazione altamente flessibile, stante il carattere di "creazione di nuovo modello" e di conseguente sperimentazione. La previsione di un continuo aggiustamento dell'operatività dei due settori che si interfacciano (direzione del carcere e A.S.L./Servizi specialistici) dovrà garantire la necessaria caratteristica di sperimentazione. L'avvio di un sistema gestionale di tale portata indirizzerà verso la stabilizzazione delle dinamiche organizzative entro una previsione temporale di circa 18-24 mesi. Fattori e varianti di operatività che devono essere inoltre considerati sono: l'organizzazione esistente delle A.S.L. e delle regioni coinvolte, lo stato e le specificità della popolazione detenuta (minori, donne, bambini, O.P.G., ergastolo, organizzazione sanitaria di ogni istituto, esistenza o meno di gruppi tecnici o di lavoro più o meno consolidati e collaudati, ecc.).

I principi a cui si dovrà fare riferimento per l'attuazione di ogni tipo di organizzazione funzionale e strutturale degli interventi a tutela della salute in ambito penitenziario sono:

a) la garanzia del raggiungimento degli obiettivi di salute previsti dalla riforma;

b) la garanzia del mantenimento del livello di sicurezza attuale.

Garanzia dell'esecuzione di tali processi sarà necessariamente rappresentata dalle modifiche od integrazioni dei Piani Sanitari Regionali e dei relativi atti aziendali, che poco frequentemente hanno inserito tra le loro priorità quella afferente al sistema di tutela della salute in ambito penitenziario. Pertanto, il modello operativo delle nuove organizzazioni funzionali sarà semplificato, teso più alla funzionalità che ad una nuova strutturazione, flessibilmente pronto ad adattarsi a nuove esigenze o mutamenti di scenario che già d'ora si profilano nel futuro più immediato.

Il vincolo delle risorse finanziarie, benché sia stata prevista già in fase di decretazione una possibile integrazione delle risorse trasferite, potrà rappresentare un ostacolo alla rapidità del miglioramento operativo dell'intero sistema. Purtroppo, la prevedibile limitazione delle risorse economiche nel prossimo futuro appare come un fattore di forte limitazione programmatica. Inoltre, a prescindere dal modello adottato dalle Regioni e dalle Aziende Sanitarie, questo dovrà rispondere a requisiti di forte unitarietà organizzativa, nell'ambito della quale ogni funzione e settore si possa avvalere di uno specifico

referente sia locale intra-penitenziario, che esterno aziendale o regionale.

Un altro punto di attenzione che deve essere considerato a fondo, è quello relativo ai rapporti con l'autorità giudiziaria (il Tribunale, le Procure, il Tribunale di Sorveglianza, la giustizia minorile etc.), in particolare rispetto alle insopprimibili esigenze di sicurezza che non dovranno subire arretramenti, pena la possibile messa in discussione della riforma soprattutto da parte di quelle forze politiche e sociali che da sempre si sono mostrate non molto favorevoli ai suoi aspetti più innovativi.

Conclusioni

La medicina penitenziaria dal 1970 è restata una sanità extraterritoriale che non ha mai potuto risentire di tutti i profondi cambiamenti che hanno coinvolto la sanità nazionale ed ha continuato a subire indirizzi gestionali regolamentati soltanto da lettere, da circolari e da normativa ministeriale di secondo livello scollegata dalla realtà nazionale. L'entità della riforma della sanità penitenziaria non deve pertanto cogliere impreparati gli attori coinvolti e primariamente le Regioni e le A.S.L. È necessario quindi che queste ultime si attivino immediatamente dal punto di vista organizzativo e gestionale affinché gli effetti della riforma non si esauriscano in mere enunciazioni di principio. A tal proposito, si rende prioritaria un'opera di formazione per tutti gli operatori del settore e di informazione verso gli utenti. È infatti di tutta evidenza che la conoscenza dei diritti esigibili deve poterne facilitare l'erogazione. La "costruttiva interazione interistituzionale" e la "leale collaborazione" tra gli enti coinvolti, più volte richiamate dal testo del D.P.C.M., rappresentano le precondizioni non derogabili per il raggiungimento degli obiettivi della riforma. Restano aperte alcune questioni, quali quelle connesse alla *privacy*, al segreto professionale, al trattamento dei dati sensibili, al rapporto fiduciario tra curante e paziente. Allo stato attuale, tali problemi appaiono confusamente miscelati ad altre problematiche quotidiane; è pertanto indispensabile ed auspicabile che essi diventino terreno di ricerca e di reinterpretazione alla luce dei principi ispiratori della riforma.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

CONCATO G., RIGIONE S. (2003), a cura di, *Per non morire di carcere*, Milano, Franco Angeli.

DE GROOT A. S., CUCCINELLI D. (1996), *Put her in a cage: Childhood sexual abuse, incarceration, and HIV infection*, in J. Manlowe, N. Goldstein, eds., *The Gender Politics of HIV in Women: Perspectives on the Pandemic in the United States*, New York: New York University Press.

DIPARTIMENTO AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA (2007), *Indagine nazionale sui soggetti tossicodipendenti e affetti dal virus HIV negli istituti penitenziari: rilevamenti dal 2000 al 2007*, Ministero della Giustizia, Roma.

HARDING T.W. (1997), *Do Prisons Need Special Health Policies and Programmes?*, in J. Nelles, A. Fuhrer, eds., *Harm reduction in prisons*, Berne, pp. 161-180.

MINISTRE DE LA SANTÉ (2003), *Guide des bonnes pratiques pour les équipes hospitalières de liaison et de soins en addictologie*, Paris.

STENS J., HIERLER S., CRAMER O., DEAN D., MAYER K.H., DE GROOT A.S. (1995), *Risks for HIV Infection in Incarcerated Women*, "Journal Women's Health", 4, n. 4, pp. 1-7.

Gli Ospedali psichiatrici giudiziari tra speranze e prospettive di riforma

Cristiana Bianco e Dario Stefano Dell'Aquila

Introduzione

Il 4 e 5 maggio 2007 i componenti dell'Osservatorio nazionale sulle carceri hanno effettuato visite in tutti gli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG). Non era la prima volta, né T stata l'ultima che si poneva particolare attenzione alle condizione degli internati in una struttura psichiatrica giudiziaria. Ma la condizione di emergenza nella quale sono progressivamente precipitate queste strutture ha reso necessario dedicarvi particolare attenzione e, soprattutto, aprire un dibattito sulla necessitR del superamento dell'internamento manicomiale. Il resoconto delle visite, anche se sintetizzato dalle agenzie, dava perfettamente il senso dell'emergenza. "Condizioni di vita troppo dure, diversi casi di detenzione ingiustificata, eccessivo uso di letti di contenzione, strutture in alcuni casi sovraffollate e sporche." f il quadro degli ospedali psichiatrici giudiziari italiani secondo l'associazione "Antigone" che ha visitato tutte e sei i nosocomi presenti nel nostro paese dove sono internati complessivamente 1.266 pazienti, di cui 116 stranieri (pari al 9,16% del totale). Questo l'incipit del lancio di agenzia dell'Ansa. La proposta di Antigone T chiara "La situazione - dice il presidente Patrizio Gonella - T tale da richiedere un progressivo superamento degli OPG, attraverso soluzioni di carattere normativo, così come sono stati chiusi trenta anni fa i manicomi". La soluzione di carattere normativo non poteva essere che di due tipi, da un lato la modifica del meccanismo delle misure di sicurezza nel codice penale, dall'altro il passaggio dell'assistenza sanitaria penitenziaria al Servizio sanitario nazionale.

Se si esclude Castiglione delle Stiviere, complessivamente gli OPG presentano limiti che, in assenza di una riforma, appaiono insuperabili. Si va dall'esiguitR delle risorse umane all'inadeguatezza delle strutture. In particolare alla data della visita apparivano critiche e degradanti quelle di Napoli nel quale, segnalavamo, le "condizioni igieniche di alcuni reparti sono inaccettabili, sino a toccare livelli in cui la detenzione diviene degradante". Non dovevamo essere molto lontani dal vero se, nel marzo del 2008 la struttura, in attesa di lavo-

ri di ristrutturazione, è stata chiusa e trasferita in una sezione autonoma della Casa circondariale di Secondigliano (Na). Ma anche Aversa, Montelupo¹, Barcellona, sono strutture che mostrano evidenti i limiti del tempo e che scontano anche un generale clima di disattenzione politica e istituzionale. Ci è quindi a prescindere dallo sforzo, spesso generoso, degli operatori che, a vario titolo, in queste strutture lavorano.

È necessario qui solo un accenno, per rendere più agevole la narrazione. La differenza tra la definizione di internati e quella di detenuti non deve apparire come una sottigliezza linguistica. Alla base vi è il rapporto tra la capacità di intendere e di volere e l'essere sottoposti ad una pena. In teoria la persona non sana di mente non è "condannata" ad una pena, ma ad una misura di sicurezza. Nella pratica la sola differenza tra pena e misura di sicurezza è che la prima ha un termine, mentre la seconda può essere prorogata. Non solo, quindi, la persona non in grado di intendere e di volere finisce comunque in carcere, perché tali sono gli ospedali psichiatrici giudiziari, ma si determina anche la concreta possibilità che l'internato trascorra in OPG un tempo non proporzionato alla gravità del reato commesso. Per questo, se nel primo paragrafo tratteremo un profilo delle strutture, nel secondo ci soffermeremo sul meccanismo delle misure di sicurezza. Non è possibile infatti comprendere l'assurdo che rappresentano gli OPG se non si comprende il funzionamento delle misure di sicurezza.

Gli Ospedali psichiatrici in Italia

In Italia gli OPG sono sei. Cinque (Aversa, Barcellona Pozzo di Gotto, Napoli, Montelupo Fiorentino, Reggio Emilia) sono gestiti completamente dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria), il sesto, Castiglione delle Stiviere, è una struttura gestita dalla Asl in virtù di una convenzione con il ministero della Giustizia. Al 31 dicembre 2007, complessivamente, nelle sei strutture risultano presenti 1.348 internati, dei quali 98 donne.

GLI OSPEDALI PSICHIATRICI

In base ai dati del Gruppo di lavoro per i problemi degli Ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) (Documento finale del 6 novembre 2006) della Commissione interministeriale Giustizia-Salute il 49,5% degli internati aveva una misura di sicurezza della durata di due anni, il 16,9% della durata di cinque, il 16,5% di dieci anni. La struttura con il numero più alto di internati con dieci anni T Napoli, con il 30,4% dei presenti, quella con il dato più basso TAversa con il 6,3%. Ad Aversa Tpiù alta invece la percentuale di internati condannati ad una misura di sicurezza di due anni, il 73,2% dei presenti. Per quanto riguarda la tipologia di reato, il 65,1% degli internati in misura di sicurezza ha commesso un reato contro la persona, il 15,4 contro il patrimonio, il 4,9% contro la libertRsessuale, il 14% altro.

Tabella n. 1. Presenti al 31 dicembre 2007

O.P.G.	Capienza	Presenti	Uomini	Donne
Aversa	164	321	321	-
Barcellona Pozzo di Gotto	216	250	250	-
Castiglione delle Stiviere	193	237	139	98
Napoli	150	76	76	-
Montelupo Fiorentino	100	184	184	-
Reggio Emilia	132	280	280	-
Totale	955	1.348	1.250	98

Fonte: ns. elab. dati Dipartimento amministrazione penitenziaria

Tabella n. 2. Distribuzione dei ricoverati in Misura di sicurezza per tipo di reato

OPG	persona	patrimonio	PP amm.	armi	droga	libertRsessuale	altro
Castiglione	70,1	17,1	0,0	0,0	0,0	0,9	12,0
Montelupo	56,8	25,0	0,0	6,8	0,0	11,4	0,0
Napoli	62,3	22,5	10,9	0,7	0,7	2,2	0,7
Reggio Em.	90,6	1,3	0,0	2,5	0,0	3,1	2,5
Barcellona	61,2	27,1	0,0	0,6	2,9	8,2	0,0
Aversa	49,8	9,4	0,0	4,7	2,3	6,1	27,7
Totale	65,1	15,4	1,8	2,3	1,3	4,9	9,3

Fonte: Gruppo di lavoro per i problemi degli Ospedali psichiatrici giudiziari (2006)

L'assistenza sanitaria

Una delle difficoltà principali degli ospedali psichiatrici giudiziari è quella di assicurare un'assistenza sanitaria e psichiatrica agli internati. Al di là dei meriti o responsabilità dei singoli appare evidente dai numeri che il personale medico, infermieristico e civile è insufficiente per garantire una assistenza ordinaria, figuriamoci un'assistenza psichiatrica di qualità.

Tabella n. 3. Personale sanitario di ruolo

OPG	medico dir.	med. area C	infermiere	educatore	ass. soc.	altro	Totale
Castiglione	1	10	56	5	3	94	169
Montelupo (1)	1	1	2	9	2	2	0
Napoli	1	0	35	4	0	15	55
Reggio Em.	1	2	10	3	0	3	19
Barcellona	1	1	31	4	0	0	37
Aversa	1	0	41	2	0	0	44

Fonte: Gruppo di lavoro problemi degli Ospedali psichiatrici giudiziari (2006)

(1) I due ass. sociali sono part-time.

I dati del 2004 ci dicono che il rapporto operatori di ruolo per internati è "dignitoso" solo a Castiglione dove è pari a 0,99, quindi quasi un rapporto alla pari. Il dato di 0,60 per quanto riguarda Napoli e Barcellona Pozzo di Gotto, di 0,35 ad Aversa, di 0,31 a Reggio Emilia, e di 0,21 a Montelupo. Ma se analizziamo il dato suddiviso per categoria possiamo osservare come il rapporto educatore internato sia davvero basso. A Castiglione gli educatori sono 5, a Napoli e Barcellona 4, ad Aversa e Montelupo solo 2. Nei fatti quindi l'assistenza psichiatrica è affidata ai medici convenzionati. Il dato del monte ore non è disponibile, se non per Aversa. È quindi impossibile quantificare con precisione il numero di ore di assistenza psichiatrica per paziente. Quello che è certo è che appare strano che una struttura psichiatrica abbia come medico di ruolo solo il direttore dell'istituto, mentre il resto delle figure professionali sia esterno e a contratto.

Le proroghe

Per quanto riguarda il numero di proroghe di misure di sicurezza, negli anni 2000-2004 possiamo notare che Castiglione e Montelupo hanno il numero più alto di proroghe nel periodo considerato. Il numero di proroghe totale T aumentato passando dalle 593 del 2000 alle 688 del 2004.

Tabella n. 5. Numero di proroghe della misura di sicurezza - Anni 2000/2004

OPG	2000	2001	2002	2003	2004	Totale
Castiglione	167	197	189	192	159	904
Montelupo	110	154	172	128	165	729
Napoli	53	46	46	31	39	215
Reggio Em.	93	104	132	103	105	537
Barcellona	64	82	74	69	77	366
Aversa	106	124	135	128	143	636
Totale	593	707	748	651	688	-

Fonte: Gruppo di lavoro problemi degli Ospedali psichiatrici giudiziari (2006)

La coercizione

Un dato poi che appare preoccupante T quello relativo alla coercizione.

In tutti gli Ospedali psichiatrici giudiziari italiani sono presenti una o più sale di coercizione, con letti con cinghie di cuoio e in alcuni casi un buco al centro per i bisogni fisici. Il dato T preoccupante in sé perché la pratica della coercizione T di per sé una pratica violenta che costringe un soggetto con disagio mentale a essere legato al letto per un periodo di tempo indefinito. Preoccupa anche l'assenza di dati relativi ai tempi medi della coercizione. Di certo non mancano casi di internati costretti al letto di coercizione sino a 14 giorni di seguito. Non esiste per W un protocollo unico di intervento, né un registro apposito che consenta di monitorare l'uso che viene fatto dalla pratica della coercizione, né T possibile stabile in che misura abbia una efficacia terapeutica e in quale sia invece uno strumento di mero contenimento fisico.

Il dato disponibile, che risale al 2004, indica che, in media almeno un internato su sei ha conosciuto l'esperienza, terribile, della coerci-

zione. Un dato sottostimato se consideriamo che non disponiamo dei dati relativi a Napoli e ad Aversa. Pertanto, esclusi questi ultimi due, sono 195 i soggetti coerciti. A Reggio Emilia sono 84, a Castiglione 47, a Barcellona e a Montelupo 32. Complessivamente gli episodi di coercizione sono stati 515. Se ordinati per istituti, vediamo che a Castiglione sono stati 188, a Reggio Emilia 123, a Barcellona 84, a Montelupo 69, ad Aversa 51 a Napoli 50.

Tabella n. 6. La coercizione

OPG	N. eventi	N. soggetti
Castiglione	188	47
Montelupo	69	32
Napoli	50	
Reggio Emilia	123	84
Barcellona	84	32
Aversa	51	
Totale	515	195

Fonte: Gruppo di lavoro problemi degli Ospedali psichiatrici giudiziari (2006)

Quella della coercizione è un vulnus nel sistema penitenziario italiano, una zona grigia che andrebbe indagata con maggiore attenzione e che richiederebbe anche un confronto aperto e leale tra gli operatori penitenziari. L'assenza di dati recenti disponibili e la ritrosia con cui questa tematica viene affrontata non concorrono a questo².

A ciò va aggiunto che nell'ultimo periodo si registra una crisi del sistema degli ospedali psichiatrici almeno dal punto di vista di eventi critici. Nel 2004 si erano registrati 2 suicidi (1 ad Aversa, l'altro a Reggio Emilia). Nel periodo che va dal settembre 2006 al marzo 2008 nel solo ospedale psichiatrico giudiziario di Aversa vi sono stati 6 suicidi ed un tentativo di suicidio. Non è un caso se pensiamo che la struttura di Aversa è arrivata ad ospitare un numero di internati pari al doppio della sua capienza.

Si registra anche un episodio molto grave nell'Opg di Montelupo Fiorentino. Il 22 maggio 2007, Maurizio Sinatti, 42 anni, viene ucciso dal compagno di stanza. La vittima era stata internata da pochi mesi, dopo aver scontato una pena per alcuni furti. Secondo alcune testimonianze tra la vittima e il suo compagno di stanza si erano già verificati degli screzi.

GLI OSPEDALI PSICHIATRICI

Tabella n. 7. Eventi critici 2004

OPG	Suicidi	Tentativi di suicidio		Atti di autolesionismo	
	N.	N. eventi	N. soggetti	N. eventi	N. soggetti
Castiglione	0	1	1	4	4
Montelupo	0	5	4	32	15
Napoli	0	0	0	16	15
Reggio Em.	1	7	6	18	16
Barcellona	0	2	2	3	3
Aversa	1	5	5	1	1
Totale	2	20	18	74	54

Fonte: Gruppo di lavoro per i problemi degli Ospedali psichiatrici giudiziari (2006)

Il meccanismo delle misure di sicurezza

L'istituto delle misure di sicurezza è espressione del sistema dualistico presente all'interno del nostro codice penale ed è subordinato alla sussistenza di particolari garanzie, quali il rispetto dei principi di legalità e di tassatività delle misure stesse. I destinatari delle misure di sicurezza sono i soggetti imputabili socialmente pericolosi, i soggetti semi-imputabili e i soggetti non imputabili. Alle prime due categorie di soggetti, le misure di sicurezza si applicano cumulativamente con la pena, dando così vita al sistema del "doppio binario", alla terza si applicano in modo esclusivo.

L'applicazione delle misure di sicurezza è subordinata a due presupposti, uno oggettivo e l'altro di tipo soggettivo. L'oggettivo è la commissione di un fatto previsto dalla legge come reato e l'altro è la pericolosità sociale del soggetto. L'articolo 202 c.p. stabilisce infatti che le misure di sicurezza possono essere applicate solo alle persone socialmente pericolose che abbiano commesso un fatto previsto dalla legge come reato³. Oggi pressoché si concorda nel considerare la pericolosità sociale come risultato di un giudizio prognostico effettuato dal giudice circa la probabilità di ricaduta nel delitto. Come base della prognosi, nel nostro ordinamento l'organo giudicante è tenuto ex art. 203 c.p. a utilizzare pur sempre gli indici offerti dall'art. 133 c.p. (motivi a delinquere e carattere del reo, precedenti penali e giudiziari, condotta di vita). Il metodo di accertamento della pericolosità diffuso nella prassi di tipo c.d. intuitivo spesso risulta, soggettivamente arbitrario e poco affidabile.

La misura di sicurezza ha una durata relativamente indeterminata.

La durata dell'applicazione di tali misure è fissata dalla legge nel minimo, ma resta indeterminata nel massimo, e ciò in quanto è impossibile determinare in anticipo la cessazione della pericolosità del soggetto. Ai sensi dell'art. 207 c.p., infatti, tali misure non possono essere revocate se le persone ad esse sottoposte non hanno cessato di essere socialmente pericolose. Se la pericolosità persiste, la misura è rinnovata, in caso contrario, la misura può essere revocata dal Tribunale di sorveglianza competente anche prima della scadenza.

L'art. 208 del codice penale regola la revoca ordinaria, detta anche "a termine". Decorso il periodo minimo di durata stabilito dalla legge per ciascuna misura di sicurezza, il giudice riprende in esame le condizioni della persona che vi è sottoposta, per stabilire se essa è ancora socialmente pericolosa. Qualora la persona risulti ancora pericolosa, il giudice fissa un termine per un esame ulteriore e così procede di volta in volta fino a quando il giudizio sulla pericolosità risulti negativo. Quando vi sia ragione di ritenere che il pericolo sia cessato, il giudice può in ogni tempo, procedere a nuovi accertamenti, la legge obbliga il giudice a verificare la presenza o meno della pericolosità sociale nella persona sottoposta a misura di sicurezza, allo scadere del periodo minimo della sua applicazione. Ma oltre tale limite, la revisione è possibile in ogni momento. Con questo procedimento, vi è la possibilità di dilatare la durata della misura a tempo indeterminato, poiché se ne è decorso il periodo minimo, essa non può finire fintanto che non sia venuta meno la pericolosità. Accade, in questo caso, che la misura viene prorogata anche più volte consecutivamente.

Le misure di sicurezza sono di due tipi: *personali* e *patrimoniali*. Quelle personali a loro volta si distinguono in misure detentive e misure non detentive, in base al fatto che il soggetto sia detenuto in un istituto (colonia agricola, casa di lavoro, casa di cura e di custodia, ospedale psichiatrico giudiziario, di seguito OPG, riformatorio giudiziario), o sia sottoposto a un regime di libertà vigilata, al divieto di soggiorno, al divieto di frequentare osterie e pubblici spacci di bevande alcoliche e l'espulsione dallo Stato dello straniero. Le misure a carattere patrimoniale sono invece la cauzione e la confisca di beni o strumenti utilizzati per commettere il reato oppure prodotti dal reato stesso.

Analizzeremo in questa sede solo le misure di sicurezza personali detentive della casa di cura e custodia e dell'ospedale psichiatrico giudiziario.

- *La casa di cura e custodia* T principalmente prevista per i condannati a una pena diminuita per “infermità psichica”, per cronica intossicazione da alcool o da sostanze stupefacenti ovvero per sordomutismo. La durata minima dell’assegnazione ad una casa di cura e custodia oscilla tra i 6 mesi e 3 anni ed Tproporzionata alla pena stabilita dalla legge in astratto. Non Tcompatibile con un’altra misura di sicurezza detentiva. In via eccezionale T prevista la possibilità di applicare la misura in discorso prima della esecuzione della pena se il giudice lo ritiene opportuno, tenuto conto delle particolari condizioni di infermità psichica del condannato per impedire che l’immediata esecuzione della pena possa ulteriormente aggravarne le condizioni psichiche (art. 220 § 1 c.p.). Oogliamo solamente segnalare l’assurdo procedurale, spesso constatato, di esecuzione della misura di sicurezza cronologicamente applicato prima dell’espiazione della pena, venendo a creare un’incongrua e forse anticostituzionale spirale senza fine in cui, ad una improbabile e di fatto mai cessata pericolosità sociale del soggetto, dovrebbe fare seguito l’espiazione di una pena, inapplicabile spesso per sopraggiunto decesso dello stesso.

- *L’ospedale psichiatrico giudiziario (OPG).*

Quando un malato psichiatrico commette un reato, le ipotesi sulla sua sorte sono:

a) se viene riconosciuto il vizio totale di mente (art. 88 c.p.) e se viene giudicato non socialmente pericoloso (artt. 203 - 133 c.p.): viene prosciolto e rimesso in libertà (artt. 529 - 530 c.p.p.);

b) se viene riconosciuto il vizio totale di mente (art. 88 c.p.) e se viene giudicato socialmente pericoloso (artt. 203 - 133 c.p.): viene prosciolto e internato in un OPG per 2, 5 o 10 anni (artt. 215 - 222 c.p.);

c) se viene riconosciuto il vizio parziale di mente (art. 89 c.p.): viene condannato, ma prima di entrare in carcere (art. 656 c.p.p.) trascorre un periodo di 1-3 anni in un OPG, per il trattamento della patologia di mente (artt. 215 - 219 c.p.).

Ricordiamo un recente orientamento della Corte Costituzionale (cfr. Sentenze 253/2003 e 367/2004⁴), in base al quale non si renderebbe più obbligatoria la scelta dell’ospedale psichiatrico giudiziario ai soggetti colpevoli che siano totalmente infermi di mente, consentendo l’applicazione di diverse e meno costrittive misure previste dalla legge, purché idonee ad assicurare una adeguata soddisfazione delle esigenze di cura e prevenzione

Un soggetto può quindi, trovarsi recluso in un OPG in virtù di più e diverse posizioni giuridiche contemporaneamente. L'OPG è oggi ancora la risposta a situazioni giuridiche e cliniche molteplici:

1) *Prosciolti folli*: sono i prosciolti per vizio totale o parziale di mente, giudicati non imputabili per infermità mentale al momento del fatto, a cui viene applicata la misura di sicurezza dell'OPG ai sensi dell'art. 222 c.p.

2) *Condannati a pena sospesa*: sono quelle persone condannate a pena detentiva che, durante il corso della detenzione, presentano i sintomi di una malattia mentale. In questi casi, se si ritiene che la malattia mentale sia di gravità tale da impedire l'ulteriore esecuzione della pena, questa viene sospesa e il condannato inviato in OPG (art. 148 c.p.).

3) *Soggetti sottoposti a misura di sicurezza provvisoria*: sono le persone detenute in attesa di processo, per le quali il giudice ritiene non improbabile un futuro riconoscimento di vizio totale o parziale di mente, ed alle quali decide di applicare in via provvisoria la misura di sicurezza dell'OPG, a norma dell'art. 206 c.p. Il periodo trascorso in esecuzione di misura di sicurezza provvisoria è comunque computato, sia ai fini della durata minima della misura di sicurezza definitiva (se l'imputato sarà poi prosciolto), sia ai fini dell'eventuale condanna a pena detentiva (se sarà condannato).

4) *Detenuti in esecuzione di perizia*: sono gli imputati di un reato, per i quali il giudice abbia disposto perizia psichiatrica, a norma dell'art. 318 cpp. Provengono dal carcere e vi ritornano una volta espletata la perizia. Se il risultato è il proscioglimento per vizio di mente e la conseguente applicazione della misura di sicurezza, il tempo trascorso per la perizia è computato nella durata minima della misura se la perizia fu espletata in OPG; non viene invece assolutamente computato se la perizia viene svolta in carcere.

5) *Soggetti inviati in osservazione*: sono persone detenute o in attesa di processo, inviate in osservazione all'OPG perché hanno manifestato delle turbe psichiche. L'osservazione dura, di regola, 30 giorni e si conclude con il rientro in carcere, talvolta in un carcere diverso da quello da cui si è stati inviati in OPG. La relazione medica compilata al termine del periodo di osservazione può negare o confermare l'esistenza del disturbo: il soggetto quindi ritorna in carcere oppure resta in OPG. Due anni fa sono stati creati in diversi istituti penitenziari dei reparti di osservazione psichiatrica per far sì che non ricorrere più all'invio dei detenuti dagli istituti agli OPG.

6) *Minorati psichici in sentenza*: sono soggetti giuridicamente condannati ad una pena diminuita, perché riconosciuti dalla sentenza come seminfermi di mente. Tali soggetti vengono assegnati in via amministrativa ad un OPG per espiare la loro pena detentiva invece che nel carcere ordinario, anche se in realtà, l'art. 111, comma 0 del D.P.R. 230/2000, prevedrebbe l'assegnazione a istituti speciali per soggetti affetti da infermità o minorazioni psichiche: questi istituti esistono solo formalmente.

7) *Minorati psichici amministrativi*: sono persone giuridicamente condannate in quanto riconosciute sane di mente, le quali, durante l'esecuzione della pena, presentano turbe psichiche di entità minore rispetto a quelle che potrebbero provocare la sospensione della pena (si tratta di solito di soggetti anziani condannati a pene detentive lunghe, nei quali insorgono patologie psichiche legate soprattutto all'età avanzata). Con provvedimento amministrativo del ministero, vengono assegnate ad un OPG, da cui usciranno al termine della pena.

È interessante ricordare che con l'applicazione di una misura di sicurezza provvisoria, vengono inviati in OPG sia gli autori di reato sospetti portatori di malattia mentale e socialmente pericolosi in attesa di giudizio, sia autori di reato giudicati incapaci di intendere e di volere e socialmente pericolosi cui è stata applicata una misura di sicurezza minima di 2, 5 o 10 anni, ma appellanti, ricorrenti o in attesa di "eseguitività".

L'eseguitività è il giudizio ultimo espresso dal Magistrato di Sorveglianza, circa l'applicazione effettiva e necessaria della misura, rivalutata fra il termine dei gradi di giudizio e l'inizio dell'esecuzione della misura di sicurezza stessa, su un'eventuale sopravvenuta estinzione della pericolosità del soggetto.

La Misura di sicurezza definitiva, riguarda quegli internati che, terminati i gradi di giudizio ed applicata dal magistrato di Sorveglianza l'eseguitività della misura di sicurezza, incominciano in OPG il loro lungo cammino verso la "guarigione" e l'estinzione della pericolosità sociale rivalutabile (e quindi revocabile o prorogabile) non prima di 2, 5 o 10 anni fino al 1972, quando fu introdotta la possibilità di rivalutare la pericolosità sociale dell'internato, come abbiamo detto in precedenza, anche prima del termine minimo stabilito.

Anche se giuridicamente possibile, quasi nessun paziente ha mai chiesto una revisione anticipata della misura di sicurezza. Povero, senza famiglia, senza tutore, il malato di mente non sa a volte neanche dove si trova, cosa deve fare e perché si trova lì, confuso, e a

volte incapace di comprendere. SarR compito dell'equipe trattamentale, preparare una relazione dettagliata ed esaustiva da presentare al Magistrato di sorveglianza le cui conclusioni dovranno rilevare se la pericolositRsociale del soggetto T diminuita o meno e la disponibiliR della famiglia o di una struttura alternativa (comunitR, casa famiglia, ospizio, casa alloggio per pazienti psichiatrici, casa di cura privata) ad accogliere e seguire il soggetto.

Raramente sarR quindi possibile dare il via alla licenza finale esperimento, pari a mesi 6 di sperimentazione del comportamento del soggetto presso la famiglia, dove disponibile e capace, oppure presso una struttura che se, contattata direttamente dagli educatori e dopo mesi, a volte anni di trattative, disponibile all'accoglimento e alla sperimentazione, permetterR la dimissione dell'internato.

*La riforma della sanità penitenziaria e le linee guida
per la riforma degli OPG*

Proprio alla fine della legislatura sono stati conclusi i passaggi tecnici per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanitR penitenziaria. f stato infatti approvato, nel marzo 2008, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente le modalitRe i criteri per il trasferimento. L'atto regola il passaggio voluto dalla legge finanziaria 2008 ed T volto a dare attuazione al riordino della medicina penitenziaria di cui al D.lgs 22 giugno 1999, n. 230. Con l'entrata in vigore del decreto, verranno trasferite alle Regioni tutte le funzioni sanitarie svolte dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento della giustizia minorile, comprese tra le altre cose quelle concernenti il rimborso alle comunitR terapeutiche sia per i tossicodipendenti che per i minori affetti da disturbi psichici. In particolare l'art. 5 del Decreto trasferisce alle Regioni "le funzioni sanitarie afferenti agli OPG ubicati nel territorio delle medesime, trasferendo contestualmente attrezzature, arredi e beni strumentali alle aziende sanitarie locali territorialmente competenti". Nei fatti, quindi, si avvia un processo di riforma che, se non interrotto, porta profonde novitR nel sistema degli OPG. Una riforma che ha anche le risorse per camminare⁵. Se anche, quindi, non T stato possibile arrivare ad una modifica, nel codice penale, del meccanismo delle misure di sicurez-

za, almeno sembra che si possa giungere ad un superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari.

In questa ottica nel 2008 i ministeri della Salute e della Giustizia hanno approvato le “Linee di indirizzo per gli interventi negli OPG e nelle case di cura e custodia” che indicano i tempi e le fasi nelle quali si dovrebbe articolare il processo di riforma. Nelle intenzioni si avvia un programma specifico di interventi le cui azioni principali “riguardano da un lato l’organizzazione degli interventi terapeutico riabilitativi, dall’altro la previsione di specifiche indicazioni affinché il passaggio di competenza delle funzioni sanitarie al Servizio Sanitario Nazionale si modelli su un assetto organizzativo in grado di garantire una corretta armonizzazione fra le misure sanitarie e le esigenze di sicurezza”. Un programma connesso, negli indirizzi ministeriali, alla scelta di attivare all’interno degli istituti di pena ordinari, sezioni organizzate o reparti, destinati agli imputati e condannati, con infermità psichica sopravvenuta nel corso della misura detentiva, che non comporti l’applicazione provvisoria della misura di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario o l’ordine di ricovero in O.P.G. o in case di cura o custodia. Si vuole dunque un doppio binario, istituendo apposite sezioni psichiatriche nelle carceri per alcuni detenuti con problemi psichiatrici, riservano l’OPG solo ai condannati alla misura di sicurezza.

Il programma di interventi si fonda su *il principio di territorialità*, parte integrante dello stesso ordinamento penitenziario, che all’articolo 42 stabilisce che “*nel disporre i trasferimenti deve essere favorito il criterio di destinare i soggetti in istituti prossimi alla residenza delle famiglie*”. Secondo le linee di indirizzo “per tutte queste ragioni, il principio di territorialità costituisce il fondamento che motiva il decentramento degli OPG e rende possibile la differenziazione nella esecuzione della misura di sicurezza, come del resto hanno sanzionato le sentenze della Corte costituzionale che non legano l’applicazione della misura di sicurezza in modo univoco ed esclusivo all’OPG”.

Nella prima fase, a passaggio di competenze avvenuto, la responsabilità della gestione sanitaria degli OPG è assunta interamente dalle Regioni in cui questi hanno sede. A questo punto che, secondo le linee di indirizzo, “i Dipartimenti di salute mentale nel cui territorio di competenza insistono gli OPG, in collaborazione con l’equipe responsabile della cura e del trattamento dei ricoverati dell’istituto, provvedono alla stesura di un programma operativo”.

Il programma che i DSM devono preparare ha i tre seguenti obiettivi: 1) *dimettere gli internati* che hanno concluso la misura della sicurezza, con soluzioni concordate con le Regioni interessate, che devono prevedere forme di inclusione sociale adeguata, coinvolgendo gli Enti locali di provenienza, le Aziende sanitarie interessate e i servizi sociali e sanitari delle realtà di origine o di destinazione dei ricoverati da dimettere; 2) *riportare nelle carceri di provenienza i ricoverati in OPG* per disturbi psichici sopravvenuti durante l'esecuzione della pena; 3) *assicurare che le osservazioni* per l'accertamento delle infermità psichiche di cui all'art. 112 D.P.R. 230/2000 *siano espletate negli istituti ordinari*.

Obiettivo complessivo quello, quindi, di ridurre il numero di internati in OPG e quindi di aumentare il rapporto tra operatori e internati. *Nelle intenzioni questa fase dovrebbe durare un anno*. Successivamente si prevede una prima distribuzione degli attuali internati "in modo che ogni OPG, senza modificarne in modo sostanziale la capienza e la consistenza, si configuri come la sede per ricoveri di internati delle Regioni limitrofe o comunque vicine, in modo da stabilire immediatamente rapporti di collaborazione preliminari per ulteriori fasi di avvicinamento degli internati alle realtà geografiche di provenienza"⁶. Si punta così a creare una rete tra le regioni dove ha sede l'OPG e le regioni di residenza degli internati per predisporre programmi di cura, riabilitazione e inserimento sociale degli internati. *Questa seconda fase, ricollocazione degli internati e creazione di una rete tra i servizi delle diverse regioni, dovrebbe durare circa due anni*.

Nella terza fase si prevede la restituzione ad ogni regione degli internati in OPG di provenienza dai propri territori e l'assunzione della responsabilità per la presa in carico, "attraverso programmi terapeutici e riabilitativi da attuarsi all'interno della struttura, anche in preparazione alla dimissione e all'inserimento nel contesto sociale di appartenenza, dando così piena attuazione al disposto dell'art. 115 c. 1 D.P.R. 230/2000".

È evidente che questa terza fase è la più delicata ed è anche quella per la quale non vi sono ancora obiettivi e tempi definiti. Le linee di indirizzo lasciano intravedere uno scenario comunque diverso da regione a regione. Infatti, si legge, "*le soluzioni possibili, compatibilmente con le risorse finanziarie, vanno dalle strutture OPG con livelli diversificati di vigilanza, a strutture di accoglienza e all'affido ai servizi psichiatrici e sociali territoriali, sempre e comunque sotto*

la responsabilità assistenziale del Dipartimento di salute mentale della Azienda sanitaria dove la struttura o il servizio è ubicato". Dovrebbe spettare alla Conferenza fra Stato e le Regioni definire le tipologie assistenziali e le forme della sicurezza, gli standard di organizzazione e i rapporti di collaborazione".

Già comunque a partire dal 2008, nella fase transitoria, le persone affette da disturbi psichici a cui è applicata una misura di sicurezza dovranno essere destinate alle sedi più prossime alla residenza. Nell'ambito di questo progetto, che di fatto punta ad una regionalizzazione degli OPG, si chiede, sin da subito alle Asl sul cui territorio sono presenti gli OPG da istituire, nell'ambito del Dipartimento di Salute Mentale, una struttura avente autonomia organizzativa che, coordinata con gli altri servizi sanitari della Azienda sanitaria e con i servizi sociali, "deve avere funzioni di raccordo nei confronti delle Aziende sanitarie (regionali ed extraregionali) di provenienza dei singoli internati ospitati presso gli OPG, al fine di concordare ed attuare piani individualizzati di trattamento per il reinserimento dei pazienti nel territorio entro i tempi previsti dalla misura di sicurezza comminata e favorire la continuità terapeutica".

Si chiede quindi alle Regioni dove sono presenti OPG di realizzare accordi, da rivedere annualmente, con la Amministrazione penitenziaria con i quali definire le rispettive competenze nella gestione della struttura. In questi accordi, a) vanno stabiliti gli ambiti delle funzioni di sicurezza in base alle esigenze dei singoli OPG, b) sono definite le modalità di intervento in casi di necessità ed urgenza, con la raccomandazione di istituire presidi di sicurezza e vigilanza, preferibilmente, perimetrali o esterni ai reparti.

Il programma di superamento graduale degli OPG quindi impegna, in primo luogo le Regioni che devono farsi carico della parte relativa all'assistenza sanitaria e ai processi di inclusione sociale da attivare. Si annuncia quindi la creazione di specifico gruppo di lavoro, all'interno del Tavolo di consultazione permanente presso la Conferenza Unificata fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome e le Autonomie Locali, previsto nelle *Linee guida per gli interventi del Servizio Sanitario Nazionale a tutela della salute dei detenuti e degli internati negli istituti penitenziari, e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale per il monitoraggio del passaggio di competenze della sanità penitenziaria al Servizio sanitario Nazionale.*

Conclusioni

Ci si può dunque domandare se gli interventi qui previsti assicurino il diritto alla salute e alla libertà ai pazienti in regime di proroga della misura di sicurezza, che l'inerzia del sistema giudiziario e sanitario ha sin qui condannato all'ergastolo bianco. La risposta dipende da quanta distanza vi sarà tra teoria e prassi. Infatti, sul piano formale, le linee guida elaborate, accompagnate dal trasferimento di competenze possono aprire la via ad un progressivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari. Dall'altro però la tradizionale lentezza amministrativa italiana, che annulla anche le migliori intenzioni politiche, accompagnata da un cambio di maggioranza parlamentare e di governo, rischia di creare più confusione che altro. Ometta meno ogni speranza di riformare, a breve e medio termine, il codice penale e le misure di sicurezza, non resta però che vigilare su questo processo ormai avviato sul piano amministrativo, verificando che i tempi siano certi e rapidi. Siamo consapevoli che la presa in carico della persona con disagio psichico è di per sé difficile e complessa in un sistema sanitario che funziona a macchia di leopardo. Ma allo stesso tempo dobbiamo ricordare che negli OPG sono presenti persone in regime di proroga solo perché non vi sono strutture residenziali socio sanitarie in grado di prenderli in carico. Ci sembra che non si possa in alcun modo accettare l'idea che la privazione della libertà personale possa essere un'alternativa alla presa in carico terapeutica. Se così fosse si accetterebbe l'idea di una doppia cittadinanza, una per chi è "normale", l'altra per chi è sofferente psichiatrico. Nelle more del passaggio di riforma, riteniamo quindi sia possibile oltre che necessario intervenire nella *prevenzione dei suicidi* e per *superare la pratica della coercizione*.

L'articolo 2 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo protegge il diritto alla vita. Paradossalmente è spesso invocato quando la vittima è già morta. Sfortunatamente infatti, le intersezioni tra disagio mentale, istituzioni totali e morte sono numerose. I comportamenti suicidari sono considerati un sintomo di un disagio mentale, ma bisogna anche rilevare che i suicidi potrebbero essere molto ridotti se la depressione e l'ansia fossero trattate all'interno dei luoghi di privazione della libertà. Particolarmente importante è che l'articolo 2 richiede un obbligo positivo a carico degli Stati: la legislazione nazionale deve prevedere norme precise al fine di reprimere ogni ingiustificato attentato alla vita. L'obbligo genera-

le di proteggere la vita previsto nella prima frase del paragrafo 1 dell'articolo T accompagnato da obblighi specifici quando gli agenti dello Stato sono costretti a ricorrere alla forza⁷. Anche l'articolo 3 della Convenzione⁸, che contiene uno dei valori fondamentali delle società democratiche e richiede una vigilanza estrema, prevede un'obbligazione positiva dello Stato di prendere le misure appropriate a impedire che dei trattamenti contrari a tale articolo vengano perpetrati nei confronti delle persone private della libertà. La Corte ha riconosciuto la violazione di questo articolo anche quando la violazione è difendibile ma non provabile ma c'è stata una negligenza dello Stato nel metter in atto e portare avanti una inchiesta effettiva che miri alla identificazione dei colpevoli¹⁰.

Bisogna sempre tener presente che la privazione della libertà non costituisce in principio una limitazione ai diritti fondamentali ma, come l'ha affermato la Corte a diverse riprese, *“la justice ne saurait s'arrêter à la porte des prisons”* (sentenza *Campbell e Fell c. Regno Unito*, 28.06.84, § 69). Bisogna inoltre rilevare che *“In linea di principio la «detenzione» di una persona affetta da un problema mentale non potrà essere considerata «regolare» ai sensi della Convenzione se non si attua in ospedale, in una clinica o in un'altra struttura appropriata”*.

In ogni caso la Corte di Strasburgo ha più volte affermato che ogni persona deve essere detenuta in condizioni che siano compatibili con il rispetto della dignità umana e che i modi di esecuzione delle misure (pene o misure di sicurezza-precauzione) non devono sottoporre l'interessato a uno sconforto o a una prova di una intensità che ecceda il livello inevitabile di sofferenza già insito nella detenzione stessa. La salute e il benessere dei prigionieri deve essere assicurato in particolare attraverso l'amministrazione delle cure necessarie¹¹.

Ugualmente per quanto riguarda la pratica della coercizione possiamo ricordare che esistono precise indicazioni da parte del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani o degradanti del Consiglio d'Europa (di seguito CPT). Nel suo ottavo rapporto generale sulle attività svolte nel 1997, il Comitato per la prevenzione della tortura ha trattato la questione del ricovero non volontario negli istituti psichiatrici per adulti. In questo contesto, il CPT ha fatto numerose osservazioni quanto alla contenzione dei pazienti agitati e/o violenti. Negli anni successivi un ampio dibattito si è sviluppato sul ricorso alla contenzione, in particolare alla luce delle diverse posizioni assunte dalle diverse tradizioni psi-

chiatriche. Nel sedicesimo rapporto riguardante le attività svolte negli anni 2005-2006, il CPT ha introdotto un paragrafo specifico sui mezzi di coercizione negli istituti psichiatrici per adulti.

Il ricorso ai mezzi di contenzione si rivela a volte necessario per limitare la libertà di movimento dei pazienti agitati o violenti. È stata la possibilità di abusi e maltrattamenti possibili in questi momenti, l'adozione dei mezzi di contenzione che sempre stata un ambito di grande preoccupazione per il CPT. Per questo motivo le delegazioni in visita esaminano minuziosamente, negli istituti psichiatrici, le procedure e le pratiche riguardanti la contenzione, così come la frequenza di ricorso a questi mezzi.

In regola generale, un paziente non dovrebbe essere sottoposto a contenzione che come misura di ultima istanza; si tratta di una misura estrema applicata per prevenire delle ferite imminenti e per ridurre una agitazione e/o una violenza acute. In realtà il CPT ha constatato che spesso i pazienti sono coerciti solo come sanzione per una "cattiva condotta" o come metodo per indurre un cambiamento di comportamento. Inoltre in molti istituti psichiatrici visitati dal CPT, il personale ricorre spesso ai mezzi di contenzione per comodità, poiché ciò permette di immobilizzare dei pazienti difficili mentre altre mansioni vengono espletate. L'argomentazione fornita spesso al CPT è che si ricorre ai mezzi di contenzione poiché c'è una penuria di personale. Questo ragionamento è mal fondato, poiché è imperativo secondo il CPT che ogni ricorso alla contenzione sia autorizzato da un medico o sia portato senza ritardo alla sua attenzione per ottenere la sua autorizzazione. Sulla base della esperienza del CPT i mezzi di contenzione sono più spesso utilizzati dove c'è una implicita autorizzazione del medico, al posto di prendere decisioni sui casi concreti.

Ovvero che il personale penitenziario viene costretto a volte a ricorrere alla forza o all'utilizzo di mezzi di contenzione, ma queste situazioni sono chiaramente ad alto rischio perché possono comportare dei maltrattamenti nei riguardi dei detenuti e meritano garanzie specifiche.

Un detenuto nei riguardi del quale è stata utilizzata la forza dovrà avere il diritto di essere visitato immediatamente da un medico e, se necessario, ricevere le cure adeguate. Questi esami non dovranno essere ascoltati né registrati, né dovranno avvenire alla presenza del personale penitenziario, i risultati dell'esame inoltre dovranno essere consegnati e tenuti a disposizione del detenuto. Nei rari casi in cui risulterà necessario ricorrere ai mezzi di contenzione fisica i soggetti

sottoposti dovranno essere sorvegliati in maniera costante e adeguata. Gli strumenti di contenzione dovranno essere tolti il più presto possibile e la loro utilizzazione non dovrà mai essere prolungata a titolo di sanzione. Infine un registro dovrà essere tenuto dove deve essere segnalato qualunque caso in cui la forza è stata utilizzata contro i detenuti¹². I detenuti dovranno disporre di vie di ricorso tanto all'interno del sistema penitenziario che fuori di questo così come dovranno beneficiare della possibilità di accesso privilegiato ad una autorità appropriata.

Ogni istituto psichiatrico dovrebbe avere una politica generale chiara relativa alla contenzione. Questa politica dovrà indicare quali mezzi di contenzione possono essere usati, le circostanze nelle quali possono essere usati, le misure pratiche della loro applicazione, la sorveglianza richiesta e le misure da prendere una volta terminata la contenzione. L'esperienza ha mostrato che la registrazione rigorosa e dettagliata dei casi di ricorso alla contenzione può fornire all'ospedale una quadro della loro ampiezza e della loro frequenza e prendere le misure per diminuirne l'applicazione.

NOTE

¹ Una delle visite della associazione Antigone (18.10.07) è stata svolta per esempio dopo i lavori di ristrutturazione di diversi reparti di Montelupo. Nonostante le rilevanti modifiche avvenute in questa parte dell'istituto, nella parte non ristrutturata, il reparto Ambrogiana, che prima risultava essere quello che versava nelle migliori condizioni, si rivela ora in pessime condizioni, con i bagni in cella non separati e solo 2 docce per un reparto che al momento della visita ospitava circa 67 persone.

² Durante le visite dell'Associazione nei sei OPG abbiamo potuto costatare personalmente diversi casi di contenzione, in particolare: Reggio Emilia, 17.10.07, 3 persone coercite; Montelupo Fiorentino 18.10.07, 2 persone coercite; Castiglione delle Stiviere 30.06.07, una persona contenuta.

³ Questo principio subisce due eccezioni nei casi di quasi reato, in particolare nel reato impossibile e nel caso di accordo criminoso non eseguito o istigazione a commettere un delitto, se l'istigazione non viene accolta.

⁴ Con la sentenza 253/04 la Corte aveva dichiarato l'illegittimità dell'articolo 222 c.p., nella parte in cui, in caso di proscioglimento per infermità mentale, imponeva al giudice di disporre il ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario, anche quando altre misure avrebbero consentito di soddisfare meglio le esigenze di cura e di sicurezza.

Con la sentenza 367/2004, i giudici della Consulta hanno dichiarato l'illegittimità dell'articolo 206 c.p., "nella parte in cui non consente al giudice di disporre, in

luogo del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario, una misura di sicurezza non detentiva, prevista dalla legge, idonea ad assicurare alla persona inferma cure adeguate e a contenere la sua pericolosità sociale”.

⁵ L'art. 6 trasferisce al Fondo sanitario nazionale 157,8 milioni di euro per l'anno 2008, 162,8 milioni di euro per l'anno 2009 e 167,8 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010.

⁶ In via orientativa,

- all'OPG di Castiglione delle Stiviere, saranno assegnati internati provenienti dal Piemonte, dalla Valle d'Aosta, dalla Liguria, oltre che naturalmente dalla Lombardia; considerando che tale struttura è l'unica con una sezione femminile, ad essa verranno assegnate le internate provenienti da tutte le regioni;

- all'OPG di Reggio Emilia, gli internati delle Regioni Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli Venezia Giulia e Marche, oltre che dall'Emilia Romagna;

- all'OPG di Montelupo Fiorentino, gli internati della Toscana, dell'Umbria, del Lazio e della Sardegna;

- all'OPG di Aversa e all'OPG di Napoli, gli internati della Campania, dell'Abruzzo, del Molise, della Basilicata e della Puglia;

- all'OPG di Barcellona Pozzo di Gotto, gli internati della Sicilia e della Calabria.

⁷ Il caso *Kilinc et altri c. Turchia*, n. 40145/98, del 7 giugno 2005, riguardava un detenuto appellante che aveva dei precedenti di turbe mentali. La Corte ha dovuto stabilire se le autorità avrebbero dovuto sapere che c'era un rischio immediato e reale che l'interessato potesse suicidarsi e se avessero fatto tutto il possibile per prevenire questo rischio. La Corte ha a tal proposito constatato che non era in dubbio che il soggetto soffriva di problemi psichiatrici e che le autorità militari avrebbero dovuto prendere delle misure diverse in ragione dell'aggravamento del suo stato di salute. Le autorità avrebbero dovuto sapere che il ricorrente stava per suicidarsi e non avevano preso le misure necessarie a prevenire tale evento. Di conseguenza la Corte ha adottato una sentenza di violazione.

⁸ “Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti”.

⁹ Nel caso *Aerts contro Belgio*, del 30.07.98, che riguardava la detenzione di un internato non in un istituto di cure, se così si può dire, ma nella sezione psichiatrica della prigione, la Commissione ha considerato che si trattava di un trattamento inumano e degradante quanto alla salute mentale dell'internato, ed ha affermato che le autorità devono tener conto delle esigenze particolari della detenzione e sono responsabili dello stato di salute dei detenuti che gli sono affidati.

¹⁰ Nel caso *Troubnikov c. Russia* n. 49790/99, sentenza del 5 luglio 2005, per esempio, la Corte ha concluso che nonostante le autorità avrebbero adottato tutte le precauzioni necessarie per evitare il suicidio del ricorrente, le indagini condotte in seguito dalle autorità non erano state effettive e ha concluso alla violazione dell'articolo 2 quanto alla mancanza di una inchiesta effettiva.

¹¹ Nella decisione *Kudla c. Polonia* del 26 ottobre 2000 la Corte ha affermato per la prima volta il diritto di tutti i “reclusi” a delle condizioni di detenzione dignitose.

¹² Vedere visita Italia 1995.

Gli istituti penitenziari italiani: tra disagi strutturali e carenze trattamentali

Daniela Ronco

Strutture degli istituti penitenziari

Gli istituti penitenziari italiani si dividono, dal punto di vista strutturale, in due grandi categorie: gli edifici antichi (in genere vecchi conventi o monasteri) risalenti ai secoli precedenti al 2012, e le cosiddette *carceri d'oro*, la cui costruzione risale generalmente agli anni '80. Se i primi sorgono nel centro delle città, i secondi sono per la maggior parte dei casi collocati in periferia, quasi a voler simbolicamente relegare l'esecuzione delle pene lontano dalla vista dei cittadini. Tale allontanamento si rivela di fatto molto più che simbolico: spesso questi istituti sono difficili da raggiungere, sia dai familiari per i colloqui che dagli operatori penitenziari e dai membri della società civile (volontari, insegnanti, ecc.) che a vario titolo svolgono un'attività interna di un istituto penitenziario, rendendo in ogni caso difficoltoso l'instaurarsi o il mantenersi di un collegamento tra il carcere e la società esterna.

Un'altra importante differenza tra le due tipologie di istituti, riguarda la presenza di spazi comuni interni. Se gli istituti più recenti dispongono in genere di sale sociali interne delle sezioni, di teatri, aule di lezione, spazi da destinare ad attività lavorative, laboratori e corsi di formazione professionale, spesso gli istituti di vecchia data sono sprovvisti di tali tipi di spazi e ciò influisce non poco sulla quotidianità detentiva. Tuttavia una precisazione va fatta al riguardo: non necessariamente la disponibilità di uno spazio si traduce nell'effettivo accesso ad attività trattamentali o ricreative. Durante le visite ai vari istituti emerge infatti come spesso molti spazi non siano di fatto agibili, ad esempio perché sottoposti a lunghe ristrutturazioni che ne impediscono l'utilizzo.

Un analogo ragionamento vale per l'indice di sovraffollamento di un istituto. È emblematico a tal proposito ciò che è avvenuto in molte realtà penitenziarie italiane nel periodo di svuotamento delle carceri grazie al provvedimento dell'ultimo indulto. Gli osservatori dell'Associazione hanno svolto numerose visite nei mesi immediatamente successivi all'agosto 2006 per verificare l'impatto dell'appro-

vazione del provvedimento di indulto sulla vivibilità degli istituti. Da più parti si riscontrò lo svuotamento delle carceri in termini assoluti, vale a dire il dimezzamento o comunque la forte riduzione del numero dei detenuti. Si riscontrò altresì come tale situazione sia stata spesso sfruttata dalle direzioni per realizzare quei lavori nelle sezioni detentive che da tempo attendevano di essere svolti, il che ha comportato, ad esempio, la chiusura di alcune di tali sezioni e il trasferimento dei detenuti ivi ristretti in altre sezioni, già occupate da altri detenuti, con il risultato di non modificare le condizioni di sovraffollamento che caratterizzavano il periodo precedente all'indulto. Tipico esempio, questo, di un effetto perverso di una norma, inteso quale conseguenza non voluta o non prevista dal legislatore (Boudon, 1967).

Dopo poco più di un anno dall'approvazione dell'indulto, la popolazione detenuta tornò quasi ai livelli numerici antecedenti al provvedimento. In termini di vivibilità all'interno delle singole celle questo significa essere tornati a constatare generalmente la presenza di almeno due detenuti in celle ideate come singole, il che costituisce una violazione dei diritti umani, dal momento che, come una recente sentenza della Corte Europea dei diritti umani riporta¹, vivere in meno di tre metri quadrati e in condizioni di igiene scarsa significa maltrattare una persona reclusa.

Il trattamento penitenziario

“Il trattamento del condannato e dell'internato viene svolto avvalendosi principalmente dell'istruzione, del lavoro, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno ed i rapporti con la famiglia”. Così recita il I comma dell'art. 15 della legge di riforma del 1975, individuando quelli che ispirano il disegno di legge del ministro Gonella del 1960 identificava quali elementi basilari del trattamento. Nel complesso, ciò che emerge, in contrapposizione agli ordinamenti del passato, è la totale assenza di caratteri di afflittività delle attività trattamentali: il loro obiettivo risulta essere la progressiva risocializzazione del detenuto, dunque esse, anziché assumere la funzione di sanzione aggiuntiva rispetto alla privazione di libertà, costituiscono una sorta di strumento di affievolimento della pena stessa.

Il trattamento penitenziario, così come la rieducazione, sono con-

cetti spesso interpretati in maniera critica ormai da diverse scuole di pensiero, non solo dai teorici dell'abolizionismo, ma, altresì, dai teorici dell'etichettamento, dalla criminologia critica e da vari filoni della sociologia della vita carceraria. Il trattamento, in perenne bilico interpretativo tra modello medico e modello sociologico, sembra presentare diversi punti critici in relazione alle sue concrete possibilità di realizzazione: intanto perché dovrebbe essere individualizzato e diversi fattori, in primis le carenze strutturali e umane, non consentono di prestare attenzione ai bisogni e agli interessi del singolo secondo quanto prescritto dalla legge. In secondo luogo il sistema carcerario continua a manifestare tratti di auto-referenzialità che rendono ostico ogni tentativo di metterlo in contatto con quella parte del mondo esterno che in qualche modo è chiamata ad intervenire nella realizzazione delle attività trattamentali (imprese, enti di formazione, università, privato sociale, ecc.).

La rieducazione, dal canto suo, sembra un concetto inflazionato e inadatto a rappresentare il percorso di un individuo che si trovi a scontare una pena carceraria, nel passaggio dalla commissione del reato al reinserimento in società. Alla base dell'inadeguatezza sembra esserci la circostanza per cui il *volto umano* del carcere assume di fatto tratti di coercizione e di controllo sul singolo tali da inficiare il meccanismo alle sue fondamenta. Quello di rieducazione sembrerebbe dunque un concetto troppo ambizioso per le potenzialità del sistema carcere, tanto che da più parti (Baratta, 1994, Migliori, 2007) si è ipotizzato di sostituirlo con quello più sobrio di *diritto alla formazione*, o di *patto formativo* e così via, concetti utilizzati per ridimensionare la funzione svolta dagli esecutori della pena detentiva a offerta di interventi, senza l'implicita presunzione che tali interventi possano redimere o recuperare un individuo, al quale semplicemente vengono offerte delle possibilità di crescita che possono influire sulle probabilità di recidiva e, più in generale, sulla sua vita futura.

L'impressione, ricavata attraverso l'attività dell'Osservatorio, è che la situazione degli istituti di pena sia molto variegata, e pertanto ci siano regioni o istituti in cui si realizzano moltissime attività trattamentali, ad ogni livello, ed altri in cui tali attività siano molto rare o comunque realizzate più per consentire valvole di sfogo per evitare disordini e agitazioni da parte di chi vive una situazione di opprimente e prolungata sofferenza, che in vista di un progetto trattamentale individualizzato e partecipato, così come previsto dalla legge.

Nonostante l'ordinamento penitenziario stabilisca che anche gli

imputati abbiano diritto ad accedere alle attività trattamentali, attraverso l'attività di monitoraggio si è potuto appurare come, in concreto, la maggior parte di tali attività sia riservata ai condannati: si pensi, ad esempio, all'iscrizione ad un corso scolastico, che richiede la partecipazione continuata e prolungata nel tempo da parte del detenuto, affinché si completi il ciclo di studi; oppure al caso di un corso di formazione professionale, che prevede anch'esso la partecipazione assidua e per la durata del corso: in quest'ultimo caso, in particolare, date le risorse ristrette a disposizione delle amministrazioni penitenziarie per l'organizzazione di tali corsi, si tende in genere a privilegiare chi deve scontare un certo periodo di detenzione, in modo da utilizzare le risorse a disposizione nella maniera più efficiente. Tutto questo si traduce spesso nell'impossibilità da parte degli imputati di accedere al diritto al trattamento. Pur in assenza di accertamento della colpevolezza, dunque, la carcerazione dell'imputato può di fatto presentare elementi di maggior durezza e deprivazione rispetto a quella del condannato.

Un'analoga considerazione va fatta a proposito degli stranieri: alcune attività trattamentali sono di fatto loro precluse in particolare in riferimento al principio della continuità interno-esterno dell'attività trattamentale. Se, come sostiene Baratta, è auspicabile che si realizzi una simmetria funzionale dei programmi rivolti a detenuti e a ex-detenuti con i programmi rivolti all'ambiente e alla struttura sociale e che siano predisposti progetti di formazione di attitudini favorevoli alla reintegrazione del detenuto, questo difficilmente risulta applicabile nei confronti di coloro per i quali è previsto il provvedimento di espulsione una volta scontata la pena carceraria.

Se spesso le attività realizzate possono in maniera più calzante essere definite di *intrattenimento* che di *trattamento*, questo sembra valere soprattutto per alcune categorie di detenuti, in particolare gli imputati e gli stranieri, per le ragioni sopra descritte che sono emerse attraverso i colloqui con le direzioni e gli altri operatori penitenziari.

Lavoro

All'interno degli istituti di pena italiani sono realizzabili due tipologie di lavoro: da un lato i lavori *interni*, vale a dire quelli commissionati dall'Amministrazione Penitenziaria stessa, che hanno a che fare con il funzionamento ordinario dell'istituto: attività quali lo sco-

pino, il *portavitto*, lo *spesino*, la *MOF* (Manutenzione Ordinaria del Fabbriato), costituiscono, nel gergo carcerario, le principali opportunità lavorative per i detenuti. Dall'altro lato, vi sono i lavori commissionati da enti esterni (imprese e cooperative in genere) che entrano all'interno degli istituti penitenziari per affidare lo svolgimento di determinate attività di produzione di beni o servizi ad un certo numero di detenuti. È il caso del call center della Telecom a San Ottavio o della tipografia del carcere di Ivrea, per fare solo alcuni esempi. Dalle visite effettuate emerge come si tratti spesso di progetti di eccellenza (si pensi al caso dell'attività di torrefazione del caffè che si svolge nel carcere di Torino, i cui prodotti finali vengono poi distribuiti attraverso i canali del mercato equo e solidale, quindi nel rispetto di scrupolosi principi etici) che, tuttavia, coinvolgono numeri molto bassi di detenuti. Di fatto, quindi, le offerte lavorative che si presentano al detenuto sono prevalentemente quelle interne, che si rivelano in gran parte dequalificanti, routinizzate e prive di potenzialità professionalizzanti. Tale circostanza distanzia fortemente la realtà lavorativa all'interno degli istituti penitenziari dalle intenzioni del legislatore espresse dalla riforma del 1975: la legge prevede infatti che l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario riflettano quelli del lavoro nella società libera, al fine di fare acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale (art. 20 O.P.). Alla base della riforma vi è la convinzione che il lavoro debba perdere l'elemento affittivo che aveva nella legislazione precedente e assumere invece le caratteristiche dell'offerta di un'opportunità trattamentale, in vista dell'ideale della risocializzazione. Alla luce delle visite effettuate viene da chiedersi in che misura l'offerta lavorativa di fatto proposta all'interno delle carceri italiane possa essere spendibile all'esterno, una volta scontata la pena, e possa dunque perseguire tale ideale.

Dai dati forniti dal Ministero della Giustizia, risulta che al 31 dicembre 2007 i detenuti impiegati in una qualche attività lavorativa sono 13.326, pari al 27,4% della popolazione detenuta. Di questi, 11.717 (l'88%) lavorano alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria, mentre 1.609 (il 12%) lavorano non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria. Le proporzioni tra lavori interni e lavori commissionati da imprese o enti esterni variano se prendiamo in considerazione l'universo degli stranieri: se in totale i lavoratori stranieri sono 4.579 (pari al 25,1% della popolazione straniera detenuta), la quasi totalità lavora alle dipendenze dell'Amministrazione

Penitenziaria (4.286 persone, pari al 94% del totale degli stranieri lavoranti), e una stretta minoranza T impiegata in lavori non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria (293 persone, pari al 6% del totale degli stranieri lavoranti). Questi dati dimostrano quanto sopra accennato rispetto alle differenti possibilità di accedere a progetti di inserimento lavorativo che presentino un certo livello di professionalizzazione e che siano dunque spendibili sull'esterno, una volta scontata la pena, anche nell'ottica della continuità dell'intervento trattamentale tra il dentro e il fuori.

Il lavoro costituisce altresì la *condicio sine qua non* per accedere alle misure alternative alla detenzione: semi-libertà e affidamento in prova al servizio sociale possono essere concesse al detenuto, a patto che egli svolga e mantenga all'esterno un'attività lavorativa delineata dal programma di trattamento. I numeri delle persone sottoposte a misura alternativa sono ovunque molto limitati e di fatto estremamente più bassi rispetto al totale delle persone che rientrerebbero nei termini per uscire sulla base del residuo pena. L'indulto costituisce ancora una volta uno strumento interpretativo per consentire di far luce su tale situazione: circa 27.000 persone sono state scarcerate immediatamente dopo l'approvazione del provvedimento, detenuti che, in termini di residuo pena, avrebbero potuto accedere ad una misura alternativa, in quanto la pena da scontare era inferiore ai tre anni. Indubbiamente, il residuo pena non è l'unica variabile che entra in gioco ai fini della concessione della misura alternativa: il comportamento del singolo durante il percorso di detenzione, nonché l'assenza di pericolosità sociale costituiscono elementi di valutazione imprescindibili per decidere sull'uscita dal carcere o meno. Tuttavia, l'impressione ricavata attraverso l'attività di monitoraggio dell'Osservatorio T che l'assenza o l'insufficienza di offerte di lavoro sull'esterno costituisca uno dei fattori centrali che, concretamente, impediscono la concessione della misura in un gran numero di casi. O a detto, altresì, che tale situazione varia a seconda dei contesti locali: ci sono realtà territoriali in cui le istituzioni, gli enti pubblici e locali si mostrano particolarmente sensibili alle problematiche carcerarie e tale sensibilità si traduce in borse-lavoro, tirocini lavorativi, protocolli d'intesa in vista dell'inserimento lavorativo, ecc. In altre realtà l'impressione T che la cittadinanza nel suo insieme sia più assente e disinteressata e, sul piano concreto, questo si traduce nella forte difficoltà a trovare fondi per finanziare progetti di inserimenti lavorativi.

Formazione professionale

Le disposizioni dell'ordinamento penitenziario relative al lavoro (remunerazione, non afflittività, parificazione al lavoro esterno, ecc.) si applicano anche ai detenuti ammessi a frequentare corsi di formazione professionale all'interno o all'esterno degli istituti penitenziari.

Secondo i dati forniti dal Ministero della Giustizia, nel 2007 i corsi attivati a livello nazionale sono stati 556, per un totale di 6.465 detenuti coinvolti, pari al 13,3% dei presenti. Tale dato va analizzato dal punto di vista regionale, dal momento che emergono notevoli differenziazioni: se in Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e Basilicata, la percentuale di detenuti iscritti è rispettivamente del 47,9, 42,0 e 40,5 (rispetto al totale dei detenuti presenti nelle singole regioni), in altre realtà, quali Puglia, Valle d'Aosta e Liguria, le percentuali sono, rispettivamente, del 7,9, 4,9 e 0. Nel caso della Liguria, in particolare, non risulta che sia stato attivato alcun corso di formazione nel corso del 2007.

La lettura delle statistiche penitenziarie, quindi, mostra come ci siano rilevanti differenze tra le Regioni. Essendo, infatti, lo stanziamento dei fondi e le attività di controllo rispetto alla formazione professionale competenze provinciali e regionali, possono crearsi notevoli differenze tra una zona geografica e un'altra.

Una riflessione particolare va fatta per l'inserimento di detenuti stranieri nei vari corsi di formazione professionale organizzati. Sempre dalla lettura dei dati del Ministero della Giustizia, emerge come in alcune situazioni, le percentuali di detenuti stranieri iscritti ad un corso di formazione professionale siano molto inferiori rispetto alle percentuali complessive. Il caso più significativo è quello del Lazio, in cui i detenuti iscritti risultano pari al 9,2% dei presenti, ma gli stranieri sono soltanto il 3,7% del totale degli stranieri presenti. In Sicilia, dove il totale degli iscritti ad un corso è pari al 18% del totale della popolazione detenuta, gli stranieri a cui è offerta tale opportunità sono soltanto il 9,6%. In Basilicata, infine, dove pure le percentuali di iscritti sono fra le più alte d'Italia (40,5%), gli stranieri coinvolti risultano soltanto il 26,2% del totale dei detenuti stranieri presenti nella regione.

Quanto alla qualità dei corsi offerti e alle prospettive di effettivo reinserimento lavorativo fuori dal carcere che tali corsi aprono, in genere non si riscontrano legami con le richieste da parte del mondo del lavoro. Sono gli stessi operatori del trattamento a sottolineare

spesso tale scollegamento e a parlare di *intrattenimento* più che di *trattamento*, soprattutto in relazione ai corsi di formazione professionale più che per gli altri elementi del trattamento offerti. Spesso tali corsi vengono realizzati sulla base della disponibilità di enti formatori, senza una programmazione concertata con le imprese. Se tale situazione generalmente riscontrata attraverso le visite, ci sono significativi esempi di istituti penitenziari in cui i corsi di formazione professionale sono programmati in relazione ad inserimenti lavorativi successivi: il caso, per esempio, dell'azienda agricola della casa circondariale di Oelletri, dove lavorano anche detenuti in art. 21 e in affidamento.

Istruzione

L'art. 19 della riforma del 1975 afferma che "Negli istituti penitenziari la formazione culturale e professionale, è curata mediante l'organizzazione dei corsi della scuola d'obbligo e di corsi di addestramento professionale, secondo gli orientamenti vigenti e con l'ausilio di metodi adeguati alla condizione dei soggetti." E il II e III comma aggiungono: "Con le procedure previste dagli ordinamenti scolastici possono essere istituite scuole di istruzione secondaria di secondo grado negli istituti penitenziari. È agevolato il compimento degli studi dei corsi universitari ed equiparati ed è favorita la frequenza a corsi scolastici per corrispondenza, per radio e per televisione." Anche in questo caso, al di là delle disposizioni legislative, la realtà dei fatti mostra lacune e difficoltà da parte della farraginosa macchina amministrativa a concretizzare i propositi della legge, non tanto per quanto concerne la scuola dell'obbligo, generalmente garantita (che tuttavia costituisce pur sempre un diritto di ogni cittadino, più che un elemento del trattamento risocializzante dell'individuo deviante) (Mosconi, 1998), ma soprattutto per quanto riguarda i gradi più alti dell'istruzione, in particolare quella secondaria superiore e universitaria. Le maggiori difficoltà riscontrate, sembrano essere riconducibili a fattori strutturali: molti istituti non dispongono di aule e spazi idonei alla didattica (si pensi ai laboratori informatici per esempio); gli orari della quotidianità detentiva (dove in genere si pranza alle 11.30 e si cena alle 17.00) sembrano incompatibili con i normali orari scolastici; carenze nell'organico della polizia penitenziaria rendono difficoltoso anche l'apparentemente semplice accom-

pagnamento dei detenuti dalle celle alle aule di lezione; l'esistenza di circuiti differenziati che impediscono di far incontrare imputati e definitivi in primo luogo, nonché i detenuti comuni con una lunga serie di altre tipologie di detenuti (Alta Sicurezza, sottoposti al regime del 41 bis, incolumi, collaboratori di giustizia, EIO, ecc.) rende difficoltosa l'organizzazione dei corsi e soprattutto la fruibilità da parte di tutti i detenuti. In particolare, la categoria delle donne sembra essere particolarmente svantaggiata da questa situazione, dati i numeri decisamente più bassi delle detenute presenti negli istituti di pena italiani rispetto agli uomini.

La riforma del 1975 introduce differenze significative nell'ambito della logica del trattamento rispetto alla legislazione precedente: il regolamento Rocco del '31 considerava i tre strumenti del trattamento (lavoro, istruzione, religione) *più come imposte che come proposte*, pertanto si poteva riscontrare una commistione tra carattere afflittivo e rieducativo della pena, risultato della idea di fondo che causa della commissione del crimine fossero elementi quali la mancanza di pietà religiosa o l'incultura e l'ignoranza, per cui, rimuovendo tali fattori, si sarebbe riadattato il criminale alla società, pertanto, ridotto il crimine (Fassone, in Grevi, 1981). Il carattere impositivo degli elementi del trattamento conduceva a risultati poco soddisfacenti nell'ambito delle finalità rieducative della pena, poiché il conformarsi ad un certo standard di comportamento (tra cui l'adesione ai programmi educativi) derivava più dalla coercizione e dalla volontà di evitare punizioni disciplinari, che da reali motivazioni interiori (Tocqueville, 1833; Fassone, 1981).

La riforma del 1975 cambia radicalmente l'impostazione del trattamento: per quanto riguarda l'istruzione, essa diventa un diritto del detenuto (in contrapposizione all'obbligo previsto dal Codice Rocco), nell'ottica più ampia del trattamento come *offerta* di interventi.

Se l'idea che la mancanza di cultura come principale fattore determinante per la commissione di un crimine, centrale nell'impostazione del codice Rocco, sembra superata, non si può negare come permanga una correlazione tra carenze di carattere culturale e incarcerazione. A tal proposito basta considerare i dati relativi al grado di istruzione delle persone detenute. Secondo i dati del Ministero della Giustizia, dei 48.693 detenuti presenti negli istituti di pena italiani al 31 dicembre 2007, la maggior parte (34%) è in possesso di una licenza di scuola media inferiore; il 17% ha una licenza di scuola elemen-

tare; il 3,6% Tprivo di un qualunque titolo di studio e l'1,8% Talfabeto. Soltanto l'1,2% possiede un diploma di scuola professionale, il 4,8% un diploma di scuola superiore secondaria e lo 0,9% ha conseguito una laurea.

A tali dati va aggiunto il fatto che nel 36,6% dei casi, il dato relativo al grado di istruzione non Tstato rilevato. Si tratta presumibilmente dei dati relativi a detenuti stranieri, per i quali spesso non Tpossibile appurare formalmente il livello di istruzione raggiunto.

L'offerta di programmi di istruzione, ad ogni livello, va dunque garantita innanzitutto quale espressione di un diritto che spetta ad ogni cittadino. In secondo luogo, l'acquisizione di strumenti culturali puWcostituire uno dei molteplici fattori che concorrono a spezzare il circolo vizioso della recidiva: in primo luogo poichè la diffusione della cultura all'interno del carcere puWcostituire un valido antidoto alla piena adesione alla *subcultura* carceraria, indice di *prigionizzazione* e primo passo verso la recidiva (Clemmer, 1941; SyAes, 1958); in secondo luogo perchè lo studio consente di ottenere delle attestazioni concretamente spendibili sull'esterno.

Religione

Secondo l'articolo 26 della legge del '75, "I detenuti e gli internati hanno libertRdi professare la propria fede religiosa, di istruirsi in essa e di praticarne il culto. Negli istituti Tassicurata la celebrazione dei riti del culto cattolico. A ciascun istituto Taddetto almeno un cappellano. Gli appartenenti a religione diversa dalla cattolica hanno diritto di ricevere, su loro richiesta, la assistenza dei ministri del proprio culto e di celebrarne i riti." Anche in questo caso, non si riscontra alcun elemento di costrizione o afflittivitR, ma la pratica religiosa costituisce un diritto di cui il detenuto puWavvalersi per attenuare la durezza della condizione detentiva. Dimostrazione dello spirito di garanzia dei diritti dei detenuti e, a livello più generale, del processo di secolarizzazione e laicizzazione dello Stato. L'art. 58 del d.P.R. 230 del 2000 garantisce in particolare la pratica del culto di religioni diverse dalla cattolica: "Per l'istruzione religiosa o le pratiche di culto di appartenenti ad altre confessioni religiose, anche in assenza di ministri di culto, la direzione dell'istituto mette a disposizione idonei locali. La direzione dell'istituto, al fine di assicurare ai detenuti e agli internati che ne facciano richiesta, l'istruzione e l'assistenza spi-

rituale, nonché la celebrazione dei riti delle confessioni diverse da quella cattolica, si avvale dei ministri di culto indicati da quelle confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato italiano sono regolati con legge 5□ 6”

Durante le visite si Triscontrato che pressoché in ogni istituto sono presenti un cappellano ed un locale adibito alle funzioni cattoliche, il cui svolgimento T garantito. Solo in sporadici casi T invece effettiva la possibilitR di incontrare ministri di culto di altre religioni. E’ il caso ad esempio del carcere di Milano-Bollate, dove le attivitR religiose sono garantite per tutti i culti esistenti e accertati, sono presenti cappelle in ogni reparto, moschee nei reparti a prevalenza musulmana, attivitR gestite dai Testimoni di Geova e dalla Chiesa Evangelica Battista del Settimo Giorno, i ministri di culto non hanno difficoltR di ingresso. Ma si tratta, come detto, di una situazione singolare, non certamente rappresentativa del panorama carcerario italiano.

Attività culturali e ricreative e contatti con l’ambiente esterno

Secondo l’art. 27, comma I, dell’Ordinamento Penitenziario, “Negli istituti devono essere favorite e organizzate attivitR culturali, ricreative e sportive e ogni altra attivitR volta alla realizzazione della personalitR dei detenuti e degli internati, anche nel quadro del trattamento rieducativo.” L’attivitR dell’Osservatorio mostra come in genere tali attivitR svolgono prevalentemente la funzione di *sfogo collettivo* (Mosconi, 1998), in quanto sono realizzate dall’amministrazione penitenziaria più per creare un clima il più possibile tranquillo e sereno, che non quella di perseguire un effettivo intento rieducativo; a tal proposito manca innanzitutto il carattere della individualizzazione nella predisposizione di tali attivitR (caratteristica peculiare del trattamento delineato nel complesso dalla riforma del 1975) e, in secondo luogo, il carattere della continuitR, poiché si tratta generalmente di attivitR sporadiche, realizzate di volta in volta sull’onda delle disponibilitR di enti esterni e attraverso il sostegno propositivo e organizzativo del volontariato, più che attraverso una programmazione da parte dell’amministrazione penitenziaria. Se la mancanza di coordinamento e programmazione puW favorevolmente essere letta nell’ottica della tutela del pluralismo tipico della societR democratica (art. 59 del d.P.R. n. 230/2000), d’altro canto l’assenza di una progettazione concertata si traduce spesso in attivitR sporadi-

che confermano l'idea di *intrattenimento e sfogo collettivo* piuttosto che di progetto di trattamento rieducativo.

Infine, fondamentale ai fini del reinserimento sociale diventa l'agevolazione dei contatti con l'ambiente esterno e, in particolare con la famiglia. Secondo l'art. 27, comma II, "Una commissione composta dal direttore dell'istituto, dagli educatori e dagli assistenti sociali e dai rappresentanti dei detenuti e degli internati cura la organizzazione delle attività di cui al precedente comma, anche mantenendo contatti con il mondo esterno utili al reinserimento sociale." L'art. 28 disciplina, invece, i rapporti con la famiglia: "Particolare cura è dedicata a mantenere, migliorare o ristabilire le relazioni dei detenuti e degli internati con le famiglie."

Riguardo al primo punto, i contatti con l'ambiente risultano differenziati a seconda del contesto locale: vi sono alcuni enti locali attivamente impegnati in progetti all'interno del carcere e altri invece molto più indifferenti, il che si traduce nella carenza di attività culturali e ricreative.

Per quanto riguarda i rapporti con i familiari, a prescindere dalle singole vicende personali, vanno sottolineati alcuni fattori che agevolano o viceversa rendono più difficoltoso il mantenimento di tali rapporti: in primo luogo, la collocazione urbana e i collegamenti pubblici che servono l'istituto; in secondo luogo, la disponibilità di svolgere i colloqui in un ampio intervallo in termini di orario durante il giorno e di giorni durante la settimana. Molto raramente è effettiva la possibilità di svolgere colloqui in aree verdi o in spazi idonei ai bambini, fino ad arrivare ad alcuni casi limite, come la Casa Circondariale di Melfi, in cui nelle due sale colloqui della grandezza di circa 20 metri quadrati detenuti e familiari sono separati da un tavolo che va da parte a parte della stanza.

NOTE

¹ Caso Kalashnikov v. Russia, sentenza n. 373 del 15/07/2002.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

BARATTA A. (1994), *Reintegrazione sociale. Ridefinizione del concetto ed elementi di operazionalizzazione*, in "Dei delitti e delle pene", n. 3, p.137-150.
BAUMONT G., TOCQUEVILLE A. (1997), *Il sistema penitenziario negli Stati*

- Uniti*, in Santoro E., *op. cit.*, p. 178 ss. (ed. orig. *Système pénitentiaire aux Etats-Unis et son application en France*, 1833).
- BER4ANO L. (1994), a cura di, *La pena del non lavoro*, Franco Angeli, Milano.
- BOUDON R. (1981), *Effetti perversi dell'azione sociale*, Feltrinelli, Milano
- BUFFA P. (2006), *I territori della pena. Alla ricerca dei meccanismi di cambiamento delle prassi penitenziarie*. Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- CLEMMER D. (1940), *The Prison Community*, Boston, The Christopher Publishing House.
- GRE0 I O. (1981), a cura di, *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, 4anichelli, Bologna (contributi di Dolcini E., Di Gennaro G., Fassone E., Tranchina G., Corso P., D'Angelo E., Ferraioli M., Giarda A., Padovani T.).
- MANCUSO R. (2001), a cura di, *Scuola e carcere. Educazione, organizzazione e processi comunicativi*, Franco Angeli, Milano.
- MIGLIORI S. (2007), *Carcere, esclusione sociale, diritto alla formazione*, Carocci Faber, Roma.
- MOSCONI G. (1998), *Dentro il carcere, oltre la pena*, Cedam, Padova.
- SANTORO E. (1997), *Carcere e società liberale*, Giappichelli, Torino.
- S3 KES G.M. (1958), *The Society of Captives. A Study of a Maximum Security Prison*, Princeton, Princeton University Press.

Donne e bambini in carcere

Gennaro Santoro

Gli esigui numeri che la detenzione femminile coinvolge (il 4,5% dell'intera popolazione carceraria), la loro dispersione in tante piccole sezioni femminili ospitate all'interno di carceri maschili (62) e in pochi istituti esclusivamente femminili (solo 7) comportano una disattenzione generale verso la detenzione femminile e le sue specificità. Le poche risorse esistenti vengono infatti convogliate verso le masse più numerose di detenuti maschi, e quindi l'offerta di operatori, corsi professionali, attività trattamentali e lavoro per le donne, specialmente per quelle ristrette in piccole sezioni femminili, diventa scarsissima. Avviene così, ad es., che in molti istituti non è possibile organizzare l'attività didattica in quanto le donne non raggiungono un numero sufficiente per formare una classe. Si potrebbe ovviare a tale deficienza prevedendo, come avviene in altri paesi europei, la creazione di classi miste di donne ed uomini e, più in generale, l'offerta di attività trattamentali rivolte a gruppi misti. L'attività dell'Osservatorio ha avuto modo di riscontrare che soltanto presso il carcere di Firenze Sollicciano e Milano Bollate sono state avviate sperimentazioni che vanno in questa direzione. Così come si è riscontrato che le donne ospitate all'interno delle carceri maschili non sono coinvolte nelle commissioni dei detenuti per il lavoro e per il vitto, né in quella per le attività culturali, ricreative e sportive (ad eccezione di Civitavecchia).

Allo stesso modo, l'assistenza sanitaria non è organizzata in modo da soddisfare le esigenze primarie e specifiche delle donne, al punto che la prevenzione delle malattie della sfera genitale femminile viene espletata esclusivamente negli istituti di Torino e Milano.

Troppo poca è inoltre la considerazione di quanto la maternità influisca sulla vita carceraria, sia che i figli siano dentro il carcere, sia che siano fuori. Il 90% delle detenute hanno figli, dei quali i minori sono circa il 50%. È inoltre rilevata la circostanza che, secondo quanto riscontrato da una ricerca inedita del DAP, "non sempre le detenute fanno presente l'esistenza dei figli per paura che il tribunale dei minorenni intervenga per allontanarli." Le difficoltà nel mantenere rapporti con i familiari aumentano poi nel caso delle detenute straniere troppo spesso impossibilitate finanche ad effettuare tele-

fonate ai loro cari per la mancanza di collaborazione delle relative ambasciate e la conseguente impossibilità di effettuare verifiche delle utenze riceventi.

La legge 40/2001 ha sicuramente ridimensionato il dramma dell'esecuzione della pena, o della custodia cautelare, nei confronti di donne con prole di minore età, prospettando una serie di misure volte a favorire la tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori attraverso l'ampliamento dell'accesso alle misure alternative e ai permessi a vantaggio delle stesse. Tale legge, in particolare, tende ad evitare il carcere alle donne in gravidanza o con prole di età inferiore ai tre anni ma è stata largamente disapplicata dai giudici e presenta dei limiti nell'accesso ai benefici soprattutto per chi è in attesa di giudizio e per le straniere.

Avviene così che al 31 dicembre 2007, secondo i dati riportati sul sito del Ministero della Giustizia, nei 18 istituti di pena con sezioni nido funzionanti, sono 68 le madri detenute con 70 figli al seguito di età inferiore ai tre anni, 23 le detenute in gravidanza. Di queste, le mamme straniere rappresentano oltre il 90% proprio perché spesso quest'ultime non hanno un'abitazione dove scontare gli arresti domiciliari né hanno in concreto accesso alle altre misure alternative.

La legge 40/2001, dunque, continua a legittimare, sia pure in ipotesi eccezionali, la detenzione di bambini fino ai tre anni con le loro madri. Una misura adottata al fine di evitare il dramma della separazione tra madre detenuta e figlio in tenera età, una misura che però crea l'aberrazione della detenzione di infanti, di bimbi che escono all'aperto per fare "l'ora d'aria". Grazie all'indulto i bambini nelle carceri italiane erano diminuiti del 45% (tra il 2002 e il 2006 la media giornaliera è stata di 70 piccoli ristretti), ma negli ultimi tempi si è tornati alle cifre pre-indulto, a dimostrazione dei limiti intrinseci della Legge 40/2001.

Una legge carente anche per ciò che attiene alla disciplina da seguire in occasione del ricovero ospedaliero della madre o del bambino, se è vero che nel corso del giugno 2007 nel solo carcere di Rebibbia sono avvenuti 2 parti presso l'infermeria del carcere a causa del ritardo dell'autorizzazione al ricovero presso una struttura esterna da parte del giudice. Così come si è registrato nel maggio scorso il decesso di una detenuta venezuelana di 33 anni in custodia cautelare presso il carcere veneziano nonostante fosse al sesto mese di gravidanza. Il decesso è avvenuto subito dopo che la malcapitata aveva raggiunto l'ospedale ormai in coma e con il bambino ormai morto in

grembo. Quando poi il bambino che necessita di un ricovero all'esterno, se non vi sono familiari all'esterno che possano farsene carico, capita quasi sempre che il bimbo venga accompagnato dagli operatori o da volontari e non dalla madre, vuoi perché il permesso del giudice a volte arriva troppo tardi, vuoi perché tale autorizzazione viene, nella stragrande maggioranza dei casi, negata dalla magistratura o concessa solo per i ricoveri di urgenza e non anche per le visite del piccolo che non possono essere espletate all'interno del carcere.

L'attività di indagine dell'Osservatorio ha inoltre registrato ulteriori carenze. Le traduzioni delle mamme con a seguito i bambini, dovute dalla necessità delle detenute di partecipare ai processi che le vedono coinvolte o in occasione dei trasferimenti ad altro istituto, avvengono quasi sempre con i blindati. Si riscontrano inoltre che spesso, soprattutto in occasione dei trasferimenti, si verificano problemi di natura burocratica che comportano gravi pregiudizi per gli infanti, come, ad esempio, la mancanza temporanea di latte in polvere per il nuovo arrivato.

Più in generale, l'Osservatorio ha avuto modo di riscontrare che i bambini in carcere accusano disturbi nell'umore e ritardo nella parola. Ma il dato di maggiore drammaticità riscontrato è forse rappresentato dal fatto che la vita quotidiana dei bambini detenuti varia a seconda dell'istituto di detenzione. Avviene così che a Milano, nato, nell'aprile 2007, un istituto a custodia attenuata per le madri detenute, senza sbarre, con personale specializzato per l'infanzia e agenti della polizia penitenziaria in borghese; a Roma, Genova, Milano, Venezia e Torino i bambini possono frequentare l'asilo pubblico; a Roma, inoltre, il sabato i bambini escono dal carcere accompagnati da volontari. In senso contrario, si riscontra che ad Avellino l'istituto carcerario non ha stipulato nessuna convenzione con gli asili pubblici, nessuna convenzione che preveda periodicamente e sistematicamente l'uscita dal carcere dei bambini, così che gli stessi trascorrono il periodo detentivo interamente, salvo sporadiche eccezioni, in carcere; a Civitavecchia e a Bologna non è presente personale specializzato per l'infanzia; in molti istituti, nonostante la costante presenza di bambini, non esiste un nido o mancano le aree verdi; in nessun istituto si sono riscontrate iniziative in preparazione del distacco tra detenuta e infante che, categoricamente, interviene al terzo anno di età.

Ancora, mentre Roma e Rebibbia vive il dramma del sovraffollamento anche nella sezione nido dove la sera, quando si aprono i lettini, non c'è più spazio neanche per passare, in istituti come Bologna,

Civitavecchia, Sassari o Teramo paradossalmente il dramma T spesso rappresentato dal fatto che sia presente un solo bambino circondato da sole persone adulte.

Proprio per queste ragioni, nel corso della scorsa Legislatura la Commissione Giustizia della Camera ha approvato un disegno di legge dal titolo “Disposizioni per la tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori”. Punto centrale del disegno di legge T la realizzazione di case-famiglia protette per tutti quei casi in cui non siano possibili misure di sospensione o comunque alternative alla carcerazione. Il progetto di legge elimina qualsivoglia valutazione discrezionale da parte del giudice disponendo la custodia in case famiglia protette di madri con prole di etR inferiore ai dieci anni ed eliminando gli ostacoli all’applicazione della detenzione domiciliare. Senza sbarre e senza divise si mettono al centro le esigenze del piccolo per garantire un normale sviluppo, in un ambiente più idoneo e più umano, diverso dal carcere. 0 iene inoltre prevista un’ulteriore ipotesi di permesso che autorizza la detenuta ad accompagnare il figlio all’ospedale in caso di ricovero del bambino al pronto soccorso e di soggiornare presso la struttura ospedaliera per tutto il periodo della degenza. Come accennato, a Milano T sorto un Istituto a custodia attenuata per madri che, in parte, anticipa il disegno di legge. Esperienze simili dovrebbero prender luce entro quest’anno anche a Roma, Firenze e 0 enezia. Per evitare che il destino dei bambini venga relegato al buon senso e al buon operato delle istituzioni locali sarebbe dunque opportuna una legge nazionale che ricalchi il progetto di legge testT menzionato.

Due anni di eventi critici nelle galere e nei commissariati

Patrizio Gonnella e Igiea Lanza di Scalea

L'articolo 4 della Convenzione ONU contro la tortura impone a ogni Stato di adoperarsi affinché la tortura sia considerata un reato nel proprio diritto interno e affinché si prevedano per essa pene adeguate alla sua gravità. In Italia, a tutt'oggi, uno sguardo quotidiano sui luoghi di detenzione rileva gravi episodi di abusi e violenze. Se mai ce ne fosse stato ancora bisogno, recenti sviluppi dell'inchiesta su quanto accadde nella caserma di Bolzaneto durante il vertice G8 del 2001 hanno confermato l'insostenibilità della tesi con la quale il nostro Paese si è tradizionalmente difeso dall'accusa di non aver codificato uno specifico reato di tortura secondo la quale una sovrapposizione incrociata di altre fattispecie di illeciti penali sia sufficiente a rendere conto di ciascuno di questi episodi di abusi e violenze. Il pubblico ministero dell'inchiesta su Bolzaneto è stato di una chiarezza allarmante: i fatti c'erano tutti, ma non aveva il reato da ascrivergli.

Antigone continua nei suoi Rapporti a raccogliere e a raccontare i fatti che trovate in questo capitolo. Episodi e inchieste che parlano di maltrattamenti e violenze perpetrati dalle forze dell'ordine in danno a soggetti sottoposti a restrizione della libertà. Ma nessuno potrà essere incriminato quale torturatore.

Eppure si era andati vicini a che il reato di tortura vedesse la sua delimitazione normativa. Nel dicembre del 2006, la proposta di legge che lo avrebbe introdotto nel codice penale italiano è stata approvata dalla Camera dei Deputati. Non molti mesi dopo, nel luglio 2007, è stata la volta della Commissione Giustizia del Senato. Ma la fine della storia è cosa nota: terminata in anticipo la legislatura, tutto da ricominciare.

Speriamo allora che si ricominci, e l'introduzione del reato di tortura possa essere un gesto concreto e simbolico del nuovo Parlamento. L'esplicita previsione del reato, oltre a corrispondere a un obbligo giuridico internazionale, costituirebbe un fortissimo messaggio culturale. Si arginerebbe, almeno in questo, la drammatica deriva che stiamo subendo.

*Carceri**Ascoli Piceno, Casa Circondariale*

Termina il processo che ha visto Antigone costituirsi parte civile per la morte di Giuliano Costantini, avvenuta il 28 settembre 2000, dopo un ricovero d'urgenza per addome acuto e retto sfondato. La vicenda si è conclusa il 2 luglio 2007 con la condanna di S.P., agente di Polizia Penitenziaria, ad un anno di reclusione (pena sospesa) e con l'assoluzione dei tre medici, imputati di omicidio colposo.

Aversa, Ospedale Psichiatrico Giudiziario

Il 1^o dicembre del 2007 muore nella sua cella Angelo Romanelli, 57 anni. L'uomo si trovava in misura di sicurezza provvisoria presso l'OPG da circa un anno. Ad oggi, le reali cause del decesso restano ancora inesplorate. È il settimo morto in 18 mesi. Tre sono stati i suicidi accertati come tali.

Avezzano, Casa Circondariale

Il 17 febbraio 2008 si chiude con l'archiviazione il caso del detenuto marocchino, trovato morto nel carcere di Avezzano la notte tra il 19 e il 20 maggio 2004. L'accusa aveva chiesto la condanna di tre agenti di polizia penitenziaria e di due detenuti per concorso in omicidio e favoreggiamento. I responsi peritali hanno avvalorato la tesi del suicidio.

Bari, Casa Circondariale

Il 9 novembre 2007 la procura di Bari ha chiesto il rinvio a giudizio con l'accusa di omicidio colposo di due medici del carcere pugliese indagati per aver provocato la morte di Fabio Malinconico 44 anni, avvenuta il 29 novembre 2004. Secondo l'accusa i due medici avrebbero omesso di disporre che il trasferimento del detenuto avvenisse a bordo di un'ambulanza, necessario perché l'uomo era affetto da "cardiopatìa ischemica con pregresso infarto del miocardio e da morbo di Crohn ed igroma frontale". Si attendono gli sviluppi processuali.

Biella, Casa Circondariale

All'interno del carcere biellese è stata rinvenuta una stanza definita "cella liscia" in quanto priva di arredo dove i detenuti venivano perquisiti e poi colpiti con violenti getti d'acqua sparati da un idrante. Nel 2002, a seguito di denuncia, il Pubblico Ministero, ricostruì i fatti controllando registri, verificando prognosi, interrogando medi-

ci e agenti, parla di abusi e pestaggi, omissioni, silenzi e intimidazioni da parte di medici e agenti penitenziari. In tutto vi sono cinquantanove persone indagate. Nel 2006 si sono svolte varie udienze; ad oggi si attendono gli sviluppi processuali.

Catania, Casa Circondariale

Nel dicembre 2007 quattro medici del carcere catanese sono stati rinviati a giudizio per omicidio colposo in seguito alla morte di Pietro Sangiorgi, 50 anni, avvenuta il 3 maggio del 2006. Secondo il Pubblico Ministero, questi, in cooperazione tra loro, avrebbero cagionato la morte dell'uomo "per negligenza e imperizia consistite nel non avere effettuato né prescritto alcun esame o approfondimento diagnostico di segno cardiologico nonostante che Sangiorgi presentasse una sintomatologia dolorosa epigastrica di dubbia interpretazione". Ad oggi si attendono gli sviluppi processuali.

Civitavecchia, Casa Circondariale

Il 14 maggio 2006, Habteab Eyasu, rifugiato politico, 36 anni, di origine eritrea, muore per impiccagione, utilizzando il guscio del materasso ed annodandolo a forma di cappio all'inferriata della finestra della cella da lui occupata. La moglie rifiuta l'ipotesi parlando di "testa sfondata" e "tumefazioni sul volto" trovate sul corpo del marito. Dall'indagine amministrativa disposta dalla competente articolazione del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, T emerso che il detenuto, poche ore prima del decesso, si era reso protagonista di una violenta colluttazione con il suo compagno di cella, tanto da renderne necessario l'allontanamento dalla sezione in cui era ubicato. La Procura di Civitavecchia ha aperto un procedimento ed ha disposto sulla salma gli opportuni esami necroscopici ed autoptici. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi. La comunità eritrea lamenta come le precise circostanze della morte siano ancora da chiarire.

Firenze, Sollicciano Casa Circondariale

1) 11 associazioni di volontariato hanno denunciato abusi su alcuni detenuti del Nuovo Complesso dell'Istituto penitenziario fiorentino, avvenuti fra il 2 e il 17 novembre 2005, periodo in cui i detenuti hanno protestato per denunciare le precarie condizioni del penitenziario fiorentino. L'indagine avviata dalla Procura di Firenze non ha individuato responsabilità penali.

2) Il 28 febbraio 2008, un agente di polizia penitenziaria è stato indagato dalla procura di Firenze per un "presunto" pestaggio ai danni di un detenuto marocchino, avvenuto nel novembre del 2007.

Il medico riscontrò “*segni di contusioni compatibili con calci e pugni*”. L’agente avrebbe agito in concorso con altri soggetti ancora da identificare. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

Forlì, Casa Circondariale

Il 14 marzo 2006 è terminato il processo contro un agente di polizia penitenziaria, condannato a otto mesi, pena sospesa, per lesioni in danno ad un detenuto marocchino.

Frosinone, Casa Circondariale

Nel gennaio 2006 un agente di polizia penitenziaria, due funzionari ed il vicedirettore del carcere di Frosinone sono stati rinviati a giudizio con le accuse di violenza sessuale ed omissione di atti d’ufficio. I fatti risalgono al luglio del 2004, quando un giovane detenuto omosessuale sarebbe stato condotto in una zona isolata del carcere dall’agente che poi avrebbe approfittato di lui. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

Imperia, Casa Circondariale

Il 5 febbraio 2008, A. B., 29 anni, detenuto da sette mesi, è stato trovato morto all’interno della propria cella. Le circostanze del decesso restano da chiarire: scartata la tesi di un morte naturale (arresto cardiocircolatorio), il Sostituto Procuratore della Repubblica ha aperto un fascicolo avvalorando l’ipotesi di omicidio. Ad oggi si attendono gli sviluppi processuali.

Lecce, Istituto penale per minori

Il 13 ottobre 2007 si è conclusa l’indagine della Magistratura sugli abusi compiuti dal personale penitenziario su alcuni detenuti dell’istituto penale minorile leccese. Secondo l’accusa, i ragazzi venivano denudati e successivamente pestati nelle celle. La Procura di Lecce ha indagato undici agenti con l’accusa di abuso di mezzi di correzione e violenza su minori. Dal 16 luglio 2007 la struttura è ufficialmente chiusa con provvedimento a firma del Capo Dipartimento della Giustizia Minorile per il “*mancato adeguamento alle norme antinfortunistiche della legge 626*” ed i ragazzi sono stati trasferiti nel carcere minorile di Bari.

Lecce, Casa Circondariale

Nel dicembre 2007 un detenuto di 52 anni, a tre giorni dall’arrivo nell’istituto leccese, è stato trovato morto nella propria cella da alcuni agenti di polizia penitenziaria. A seguito del ritrovamento di tracce ipostatiche sul corpo del cadavere, a fronte di possibili violenze subite, la Procura ha aperto un’indagine per omicidio colposo.

Livorno, Casa Circondariale

L'11 luglio 2003 Marcello Lonzi, 29 anni, viene trovato esanime, coperto di sangue e con il volto tumefatto. Secondo l'autopsia il decesso sarebbe avvenuto a seguito di arresto cardiaco, quindi per cause naturali. Maria Cioffi, la madre, ritenendo la morte conseguente a un violento pestaggio, sporge denuncia e il Pubblico Ministero apre un fascicolo, contro ignoti, per omicidio. Il 23 luglio 2004 si richiede un supplemento di indagine, a partire da alcune fotografie. *"In quelle foto - spiega l'avvocato - ci sono i segni di vere e proprie vergate, striature viola sulla pelle gonfia e rialzata, ecchimosi che possono essere state fatte solo con un bastone, un manganello. Certo, non sono i segni di una caduta"*. Il gip dispone l'archiviazione confermando la prima versione dei fatti: morte a seguito di un infarto, ovverosia *"cause naturali"*. Il 29 ottobre 2006, a seguito di specifica richiesta, si procedette alla riesumazione della salma del ragazzo per ivi rilevarvi le eventuali percosse subite. Dal 3 ottobre 2007 il magistrato sta escutando nuovamente i detenuti vicini alla vittima, ed anche alcuni agenti della polizia penitenziaria in servizio quel giorno. Ad oggi si attendono gli sviluppi processuali.

Milano San Vittore, Casa Circondariale

O. R., noto come Mohammed l'egiziano, definito *"mente"* dell'attentato madrileno dell'11 marzo 2006, ha sporto denuncia per maltrattamenti, abusi, ed umiliazioni subite sia nel carcere di San Vittore a Milano che in Spagna (ove era stato condotto per essere interrogato). L'uomo ha raccontato di essere stato picchiato fino a perdere i sensi, ed altresì delle umiliazioni ed intimidazioni subite dagli agenti di polizia penitenziaria, tra cui richieste di *"pregare per loro"*, *"insulti a Dio, al Corano e all'Islam"*, oltre a minacce di *"stupri alle donne islamiche"*. Ad oggi si attendono gli sviluppi processuali.

Napoli Secondigliano, Casa Circondariale

1) Nel 2006 si conclude il procedimento penale avviato nel 1999 per abuso di autorità sui detenuti e lesioni personali, con l'assoluzione di 20 agenti di polizia penitenziaria imputati dei suddetti reati. I fatti contestati risalivano al periodo intercorrente tra il giugno 1995 ed il febbraio 1999.

2) La notte tra il 29 ed il 30 gennaio 2002 un detenuto muore suicida impiccandosi alle sbarre della cella. Nel gennaio 2007 due agenti di polizia penitenziaria sono stati rinviati a giudizio per omicidio colposo e condotte omissive.

Nuoro-Badù e Carros, Casa Circondariale

“Mettiti in ginocchio, prega la Madonna e bacia la bandiera italiana”. Questi gli ordini diretti a un detenuto marocchino da un agente di polizia penitenziaria rinviato a giudizio per violenza privata. L'episodio è stato riferito nel marzo 2006 in occasione di un'inchiesta aperta in seguito ad una serie di furti avvenuti all'interno del carcere, commessi, secondo i magistrati, dagli agenti stessi. Tra gli episodi di violenza, quello di B.M., costretto ad inginocchiarsi, a pregare la Madonna e a baciare il tricolore italiano. Il 15 di giugno 2006 dieci agenti di polizia penitenziaria sono stati rinviati a giudizio. Ad oggi si attendono gli sviluppi processuali.

Palermo Pagliarelli, Casa Circondariale

Accuse di pestaggi, vessazioni e abusi nel carcere palermitano: quattro pentiti appartenenti alla criminalità organizzata hanno così testimoniato contro sette agenti del Gom. I fatti risalgono al periodo intercorrente tra il 2000 ed il 2006, ed ancora nel maggio 2007, M.R., detenuto sottoposto a regime di protezione, ha deposto riferendo di essere stato trasferito dal carcere di San Remo a quello di Pagliarelli e di aver constatato che nel penitenziario di Palermo “c'era un clima di tensione” dovuto all'indagine in corso sui maltrattamenti.

Perugia, Casa Circondariale

La procura di Perugia ha aperto una inchiesta per la morte di Aldo Bianzino 44 anni, avvenuta in carcere il 14 ottobre 2007. Dai primi risultati delle indagini autoptiche emergono “lesioni massive al cervello e all'addome”. Altri detenuti presenti in sezione affermano che Bianzino avrebbe chiesto invano più volte aiuto. L'ultima perizia ritiene la morte compatibile con un evento naturale. Ad oggi un agente è indagato per omissione di soccorso. Si attendono gli sviluppi processuali.

Piacenza, Novate, Casa Circondariale

Nell'ottobre 2007, un agente della polizia penitenziaria accusato di avere molestato sessualmente due detenute del carcere piacentino è stato condannato ad un anno e otto mesi (pena sospesa) con l'attenuante della lieve entità del fatto (si sarebbe trattato di palpeggiamenti). Secondo quanto si è appreso, il Gup avrebbe altresì disposto un risarcimento nei confronti delle due detenute per una somma pari a 4.500 euro. I fatti risalgono al 2005.

Sassari San Sebastiano, Casa Circondariale

1) Nel 2007 termina con l'assoluzione la seconda tranche del processo contro gli agenti penitenziari accusati di abusi, violenze e maltrattamenti ai danni di diversi detenuti del carcere sassarese. Alle 14 vittime che subirono le lesioni più gravi il Gup ha assegnato risarcimenti per una somma complessiva pari a 59 mila euro. I fatti risalgono all'aprile 2000, quando a seguito di una traduzione i detenuti avevano denunciato di essere stati costretti a denudarsi, per poi essere trascinati per terra ammanettati, colpiti con calci e pugni da alcuni agenti del circondariale. La prima tranche processuale aveva visto vari patteggiamenti.

2) Marco Erittu, 40 anni, viene trovato morto il 18 novembre 2007 all'interno di una cella d'isolamento. I risultati autoptici evidenziano "morte causata da asfissia provocata da impiccagione". Il giorno prima il detenuto avrebbe scritto ai giudici sostenendo di "temere per la propria vita".

Torino Ferrante Aporti, Casa Circondariale

L.A., agente di polizia penitenziaria è stato rinviato a giudizio per concorso in lesioni gravissime. L'uomo sarebbe stato corresponsabile del pestaggio di gruppo di un detenuto marocchino. I fatti risalgono al 6 aprile 2006.

Suicidi in carcere (Anni 2006-2008)

L'amministrazione penitenziaria non ha fornito dati ufficiali sui morti in carcere. Secondo "Ristretti Orizzonti" nel 2006 sarebbero stati 134 i detenuti morti nelle strutture penitenziarie italiane: 50 sarebbero stati i suicidi (49 uomini di cui 12 stranieri ed 1 donna). Nel 2007 vi sarebbero stati 52 suicidi (50 uomini, di cui 16 stranieri, e 2 donne), su 120 morti complessivi, 116 tentativi di suicidio e 3413 atti di autolesionismo. Nel 2008, sino al 30 aprile, vi sarebbero stati 11 suicidi su un totale di 30 morti.

*Questure, commissariati, stazioni di carabinieri e cpt**Arezzo*

Il 1 marzo 2008 chiusa la fase delle indagini preliminari, la Procura della Repubblica di Arezzo ha confermato il capo d'accusa nei con-

fronti di L.S., agente polstrada, di omicidio volontario ai danni di Gabriele Sandri, 28 anni. Il ragazzo T stato raggiunto da due colpi di arma da fuoco sparati dall'agente durante una rissa tra tifosi laziali e Juventini. Gli eventi si sono consumati l'11 novembre 2007, presso l'autogrill di Badia del Pino, lungo l'autostrada A1. Il poliziotto sarR entro breve trasferito al Compartimento regionale della Polizia ferroviaria di Santa Maria Novella. Si attendono ulteriori sviluppi.

Ferrara

All'alba del 25 settembre 2005, Federico Aldrovandi, diciottenne, muore per soffocamento riverso in un marciapiede. Una nota della Questura ricostruisce i fatti: *“Alle ore 6 del 25 settembre 2005 personale della polizia di Stato interveniva in via Ippodromo su segnalazione di alcuni cittadini che avevano riferito del comportamento ‘strano’ di un giovane. Durante l'intervento del personale di polizia, il giovane è stato colto da male. Poco dopo giungeva il personale medico del 118 che constatava il decesso del giovane”*. Per la polizia Federico sarebbe morto per cause naturali durante il trasporto all'ospedale. Agli inizi del 2006 la madre del ragazzo chiede la riapertura del caso e attiva un blog affinché la morte del figlio non rimanga avvolta nel silenzio. Il 15 marzo 2006 la Procura di Ferrara indaga i quattro agenti (tre uomini e una donna) che effettuarono l'intervento. Il 16 giugno in incidente probatorio, una teste ha così descritto gli eventi: *“un pestaggio in piena regola, violento e immotivato”*. Nel giugno 2007, i quattro agenti vengono rinviati a giudizio con l'accusa di omicidio colposo, perchT*“picchiarono Federico in diverse parti del corpo facendo uso di manganelli, due dei quali rotti”*. Il 13 febbraio 2008 si T svolta la settima udienza. Si attendono ulteriori sviluppi.

Genova

Durante il vertice internazionale del G8 tenutosi a Genova tra il 20 ed il 22 luglio 2001, le forze dell'ordine vennero accusate di pestaggi, violenze, brutalitR in danno ai manifestanti, avvenute durante lo svolgimento del corteo nonché a seguire, durante la perquisizione straordinaria nella scuola dove risiedevano i gruppi manifestanti. Un ragazzo, Carlo Giuliani, venne ucciso da un Carabiniere durante il primo giorno di manifestazione. Le violenze continuarono nelle caserme Bolzaneto e Diaz, utilizzate per l'immatricolazione dei fermati. Riportiamo lo stato delle inchieste: 1) Il 5 maggio 2003 vi T stata l'archiviazione del procedimento avviato per la morte di Carlo Giuliani;

2) In merito alle violenze interne alla caserma di Bolzaneto, il 12 ottobre 2005 si Taperto il dibattito: 45 gli imputati complessivi, tra questi, 14 sono agenti penitenziari, 12 sono Carabinieri, 14 sono agenti e funzionari della Polizia di Stato e 5 sono medici e paramedici dell'amministrazione penitenziaria. In base al disposto della memoria depositata nel marzo del 2005 dai pubblici ministeri, a Bolzaneto fu violato l'articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti Umani, che vieta la tortura e i trattamenti inumani e degradanti. Reati questi, ad oggi in Italia inesistenti. Durante il 2006 sono state esaminate le parti offese. E' iniziato il dibattito. Il 24 febbraio 2008 T cominciata la seconda parte della requisitoria dei pubblici ministeri che hanno elencato le vessazioni subite dagli arrestati, costretti a stare in piedi per ore, ad abbaiare come cani per poi essere insultati con minacce a sfondo politico e sessuale. Molti sarebbero stati picchiati con schiaffi e colpi alla nuca. Alcune ragazze sarebbero state intimate di rimanere nude e girare su se stesse, in tondo, subendo *"commenti brutali"* da parte di agenti, presenti anche in infermeria, *"la quale doveva essere un aiuto in caso di sofferenza, ed è invece diventata un luogo di ulteriore vessazione"*. Nel marzo 2008, i pubblici ministeri hanno chiesto condanne complessive pari nel complesso a 76 anni, 4 mesi e 20 giorni: la pena più pesante, 5 anni, 8 mesi e 5 giorni per A. B. G., ispettore della polizia penitenziaria, e 3 anni e 6 mesi per A. P., ex numero due della Digos del capoluogo ligure. Non esenti da responsabilità penale anche 5 medici presenti nell'area sanitaria. I rappresentanti dell'Avvocatura di Stato hanno palesato il rammarico verso tutte le vittime transitate dalla caserma: *"Ci sia consentito esprimere le doverose scuse nei confronti di chi a Bolzaneto ha subito le vergognose vessazioni acclarate nel dibattito, vergognose scuse che devono essere intese come provenienti direttamente dallo Stato italiano"*.

3) In merito alle violenze interne alla Diaz, nel marzo 2008, i pubblici ministeri hanno chiesto il rinvio a giudizio per istigazione alla falsa testimonianza di Gianni De Gennaro, allora capo della Polizia di Stato.

Modena

1) Un filmato amatoriale mostra due carabinieri che pestano un marocchino alla presenza di un agente in borghese. La vicenda T avvenuta il 19 febbraio 2006. La Procura di Modena ha avviato un'indagine per lesioni aggravate; i militari coinvolti sono stati tra-

sferiti a Bologna. Il marocchino, vittima del pestaggio invece T stato condannato a 6 mesi di reclusione per resistenza a pubblico ufficiale e lesioni.

2) Il 3 settembre 2007 un marocchino dopo una tentata evasione dal Cpt di Modena riporta contusioni su gambe e torace ed ematomi su tutta la superficie del corpo. In merito alla vicenda, gli agenti nel ricostruire i fatti hanno sostenuto come *“il ragazzo si sarebbe messo a colpire a testate la parete e un oggetto in ferro lì presente, riportando così le contusioni”*. Al contrario, questi dichiara di *“aver ricevuto calci in faccia, sul braccio, per essere infine picchiato con i manganelli su cosce e stinchi”* dove ha riportato un *“trauma policon-tusivo per ferite e percosse, dolore in sede cervicale, lombare, toracica ed ascellare”*.

Napoli

Durante la manifestazione del 17 marzo 2001, a conclusione delle quattro giornate di mobilitazione contro il Global Forum sull'*e-government*, polizia e carabinieri caricano il corteo e trattengono 80 persone anche tra quelle presenti al pronto soccorso dell'Ospedale a seguito degli incidenti avvenuti in piazza. I fermati, condotti nella Caserma Raniero, lungo l'intervallo temporale tra le 12.00 e le 19.30, oltre ad essere fotografati, subiscono pestaggi e lesioni. Ad oggi, maggio 2008, dopo 7 anni e due mesi, si stanno ancora escutando i testimoni. Le imputazioni variano dal sequestro di persona all'abuso di atti di ufficio, dalla violenza privata al danneggiamento, dalle lesioni personali aggravate alla perquisizione arbitraria. Si attendono ulteriori sviluppi, tra cui la sentenza di primo grado.

Roma

Il 20 maggio 2007 il Carabiniere responsabile della morte di un giovane nomade, nemmeno sedicenne, viene condannato a tre anni di reclusione per omicidio colposo. Questi, nel febbraio 2002, aveva ucciso il ragazzo a mezzo di un colpo di arma da fuoco, perché *“non si era fermato ad un posto di blocco sito nei dintorni di un campo nomade della capitale”*.

Il carcere in Europa fra reinserimento ed esclusione

Mauro Palma

Introduzione

Non vi Talcun dubbio che il diritto internazionale stabilisca la proibizione della tortura come un obbligo imperativo per gli Stati: un principio non derogabile, enunciato in ambito europeo dall'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertR fondamentali. Nessuna circostanza eccezionale puW essere addotta per diminuire l'assolutezza di tale proibizione e consentire pratiche contrarie alla dignitR delle persone private della libertR da un'autoritRpubblica.

La lotta contro la tortura e i trattamenti inumani e degradanti □ questa T appunto la lettera dell'articolo 3 □ implica tre diverse azioni: la prevenzione, la repressione e il rimedio compensativo per le vittime. Gli Stati non devono soltanto astenersi dal commettere o permettere tali pratiche, devono attivamente adoperarsi per prevenirle. Inoltre devono reprimerle, indagando adeguatamente ogni denuncia o ogni indizio del loro possibile essersi prodotte, e devono cercare forme di compensazione per le vittime per il danno subito garantendo loro le forme della piU ampia riabilitazione possibile.

Questi sono principi accettati da tutti gli Stati parti delle Convenzioni contro la tortura. Tuttavia rimane scioccante la distanza tra i principi formalmente accettati e le situazioni di fatto che si registrano. La tortura, occorre ammetterlo, resta un problema anche nel territorio europeo perchE atti che facilmente possono essere definiti di tortura si ripresentano in condizioni di cosiddetta emergenza. Non solo, ma le condizioni di privazione della libertR, le pratiche che accompagnano interrogatori di persone sospette di gravi reati, sono spesso tali da poter essere definite con quell'espressione "trattamento inumano o degradante" a cui fanno riferimento le diverse Convenzioni. Numerosi rapporti del Comitato europeo per la prevenzione della tortura sono una chiara testimonianza di tale situazione, per l'accumularsi di vari fattori, dall'eccessivo sovraffollamento al esecrabili condizioni di detenzione, alla mancanza di ogni forma di attivitR, al limitatissimo tempo consentito al di fuori delle celle o in spazi aperti.

In questo contesto particolare gravitRhanno assunto alcune politiche in ambito poliziesco e penale adottate negli anni recenti nella cosiddetta “lotta al terrorismo internazionale”. Siamo tornati a registrare detenzioni segrete o in luoghi segreti, regole per forme di interrogatorio particolarmente rafforzate □ “*enhanced*” come si usa dire □ trasferimenti di persone da un paese a un altro senza alcuna garanzia legale, periodi di detenzione amministrativa senza formulare alcuna effettiva imputazione. In altre parole in alcuni momenti e in alcune situazioni sono stati calpestati nella pratica alcuni principi ritenuti intangibili dal diritto internazionale.

Per questo la sfida più difficile che ci si trova oggi ad affrontare è proprio quella di riportare gli Stati entro quei limiti di procedure e garanzie formalmente riconosciuti e praticamente evasi.

*Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT):
principali caratteristiche*

Il CPT è un organismo di tipo non giurisdizionale stabilito da un’apposita Convenzione con un carattere preventivo, incaricato di monitorare e controllare il trattamento delle persone private della libertà da parte di un’autorità pubblica, attraverso un sistema di visite ai luoghi appunto dove la libertà è privata. Attualmente il suo campo di azione copre tutto il continente europeo con l’eccezione, auspicabilmente temporanea, di un solo paese, la Bielorussia che non è membro del Consiglio d’Europa in virtù del suo persistere nel dare esecuzione alle sentenze capitali.

Come è noto, il compito di controllare il rispetto degli obblighi derivanti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali è stato inizialmente affidato alla Commissione europea e alla Corte europea □ due organismi che nel 1998 sono stati integrati in uno solo: la Corte di Strasburgo.

La Corte esamina i ricorsi presentati dai singoli e in alcuni specifici casi dagli Stati, dopo e soltanto dopo che siano state percorse tutte le vie interne offerte dal diritto nazionale; il risultato è una sentenza vincolante che stabilisce se uno Stato abbia o meno violato uno degli obblighi elencati nella Convenzione.

Questo sistema ha avuto risultati significativi, quasi un *unicum* nel panorama internazionale. Tuttavia nel tempo ci si è posti la questione se un sistema con tali caratteristiche avesse o meno l’effettiva pos-

sibilità di proteggere le persone private della libertà da possibili torture o altre forme di trattamento contrario alla dignità della persona detenuta.

Proprio per questo, verso la fine degli anni ottanta, è stato adottato un nuovo meccanismo, di tipo non giudiziale, ma preventivo e con un'impostazione pro-attiva, volta cioè ad agire prima che possibili violazioni di tale principio avvenissero. Da qui è nata la Convenzione per la prevenzione della tortura, ratificata da tutti gli Stati del Consiglio d'Europa come vincolo al momento della loro adesione al Consiglio stesso. È quindi attualmente uno strumento che vincola i 47 Stati del Consiglio.

Il Comitato, che questa Convenzione stabilisce, agisce su propria iniziativa e non sulla base di denuncia individuale. Raramente è direttamente coinvolto nella valutazione di casi individuali — anche se talvolta può esserlo — perché principalmente deve esaminare nel complesso un particolare sistema o un particolare luogo di privazione della libertà, cercando di individuarne nella pratica gli elementi di criticità, quegli elementi che potenzialmente possano dare luogo a future violazioni. Il suo obiettivo è di intervenire *ex ante*, cioè prima che le violazioni avvengano e la sua azione può essere sintetizzata dalle seguenti parole-chiave: valutazione complessiva, meccanismo preventivo, intervento *ex ante*, sistema di raccomandazioni rivolte agli Stati.

Il suo ruolo è dunque, diverso, ma complementare a quello della Corte, il cui operare è invece sintetizzabile da parole chiave quali: denuncia individuale e valutazione in singoli casi, meccanismo di tipo giudiziale, intervento *ex post*, sistema di sanzioni.

Il CPT ha due principi fondamentali nella *ratio* della sua stessa esistenza: la cooperazione con gli Stati e la riservatezza del suo agire. La cooperazione è alla base della stessa Convenzione che stabilisce il Comitato non come organo giudicante, ma come organo di indirizzo degli Stati per rafforzare il sistema di protezione delle persone. Questo è il suo compito, non quello di condannare gli Stati. La riservatezza deriva dal suo poter agire di propria iniziativa, d'ufficio, nonché proprio dallo stessa fisionomia di organismo che coopera con gli Stati.

Ci determina che i Rapporti stilati dopo le visite, che come vedremo sono non annunciate e senza possibili limiti, sono strettamente riservati e sono soltanto gli Stati a poterne autorizzare la pubblicazione, unitamente alle proprie risposte. Da qui registrato positivamente.

mente che la maggioranza degli Stati ha nel tempo adottato una comune politica volta ad autorizzare la pubblicazione dei Rapporti.

Tuttavia, se le autorità di uno Stato si rifiutano di collaborare con il Comitato e non implementano le raccomandazioni rivolte loro, oppure forniscono informazioni false, il CPT può decidere, secondo una procedura particolare e dopo aver dato allo Stato la possibilità di presentare le proprie contro-deduzioni, di rompere il vincolo della riservatezza e adottare una dichiarazione pubblica.

Il fulcro dell'attività del CPT risiede nel sistema di visite, regolari e non annunciate. Un sistema, questo, che ha una molteplicità di funzioni: in primo luogo il fatto stesso che un organismo esterno possa avere accesso a luoghi, documenti e detenuti, con cui parlare in privato, ha una funzione di forte deterrenza. Inoltre le visite danno la possibilità sia di reagire immediatamente a problemi urgenti, sia di dare una valutazione complessiva della situazione trovata in un particolare luogo. Infine le visite sono la base di un dialogo costante e continuo con le autorità tese a migliorare la situazione complessiva.

I membri del Comitato sono esperti indipendenti di diversa formazione: giuristi, medici, esperti nei sistemi penitenziari, politici. La combinazione del loro variegato *background* e degli ampi poteri di cui gode il Comitato è elemento di forza dell'azione condotta.

Le visite sono di due tipi: periodiche, secondo un programma stabilito annualmente e *ad hoc*, richieste cioè dalle particolari circostanze; proprio il numero di quest'ultime e con il tempo. Come già detto, il Comitato non deve essere né invitato né autorizzato poiché agisce per propria decisione e conduce le proprie visite in qualsiasi momento, giorno o notte, feriale o festivo che sia. Visita i luoghi delle diverse forme di privazione della libertà: ovviamente gli istituti penitenziari, le stazioni delle diverse polizie, le strutture detentive militari, i centri per stranieri irregolarmente presenti nel territorio, le strutture psichiatriche chiuse; e anche i luoghi dove le persone possono essere trattenute per brevi o lunghi periodi per interrogatori informali (i cosiddetti "*informative talks*" tipici di alcuni paesi). Inoltre controlla i luoghi di ricovero dove persone inizialmente poste su base formalmente "volontaria", vengono successivamente trattenute contro la loro volontà e finiscono per essere *de facto* private della loro libertà.

Il potere di parlare in privato con tutta questa varietà di soggetti e il corrispondente obbligo per lo Stato di garantire l'accesso a ogni fonte di informazione sono elementi essenziali per dare effettivo controllo che il Comitato è istituzionalmente chiamato a esercitare.

Una visita inizia e finisce con alcuni incontri con i Ministri competenti e con i dirigenti dei vari settori o degli Istituti. Al termine della visita il Comitato esprime una prima valutazione della situazione riscontrata, fornendo se il caso le sue osservazioni immediate relative ad alcuni casi o temi specifici: quelli che richiedono un'azione urgente da parte delle autorità responsabili. Questo incontro è in sostanza il primo passo del dialogo che ogni visita avvia o riavvia.

Successivamente viene redatto il Rapporto, con l'analisi della situazione, gli elementi osservati e le relative raccomandazioni. Queste ultime possono essere catalogate in più gruppi, a seconda che siano volte a:

- emendare la legislazione vigente;
- cambiare provvedimenti attuativi di leggi o atti amministrativi;
- implementare effettivamente quando legislativamente o amministrativamente stabilito;
- indagare efficacemente e appropriatamente casi di maltrattamenti, sia sul piano amministrativo, sia su quello penale;
- inviare e periodicamente ribadire un chiaro messaggio di non tollerabilità di alcuna forma di violenza verso le persone private della libertà da parte di agenti e operatori;
- migliorare le condizioni materiali e il regime di detenzione;
- migliorare la formazione iniziale e in servizio del personale, in particolare relativamente alle garanzie delle persone detenute.

Questa lista è lunga e tuttavia parziale rispetto all'ampia gamma di raccomandazioni che vengono incluse in ogni Rapporto.

Nel produrre le proprie raccomandazioni, secondo criteri di omogeneità, il Comitato, quantunque non si configuri come organismo di natura giudiziale, applica criteri progressivamente definiti attraverso la continua elaborazione di propri standard, spesso molto dettagliati e ben più vincolanti di altri prodotti dai diversi organismi internazionali.

In questo quadro il CPT ha recentemente collaborato da vicino e in modo positivo con l'organismo del Consiglio d'Europa incaricato di rivedere le Regole penitenziarie europee. Le nuove Regole hanno una stretta consonanza con gli standard elaborate dal CPT e inclusi in più Rapporti sulle visite e si può dire che almeno per una parte dell'attività che ricade sotto la competenza del CPT, quella della detenzione carceraria, è ormai fissato per l'Europa un significativo insieme di standard. Naturalmente, altro discorso è poi il loro effettivo rispetto da parte degli Stati europei.

L'azione del CPT nell'attuale panorama europeo

Il sovraffollamento carcerario è senza dubbio il problema più evidente che affligge il panorama detentivo europeo.

Un rapido sguardo ai tassi di detenzione, cioè al numero di detenuti per ogni mille persone presenti nel territorio di un dato paese, mostra un continuo aumento nei paesi europei occidentali lungo l'arco degli ultimi dieci anni: Spagna, Portogallo e Regno Unito sono in cima alla classifica con un tasso di circa 1,5. Nei paesi orientali tali tassi lievemente sono discesi, giacché si partiva da livelli estremamente alti all'inizio dell'ultimo decennio: il tasso è tuttora comunque 3,4 in Ucraina ed Estonia, 2,9 in Lettonia, 2,5 in Lituania e Moldova; in testa la Federazione Russa con un tasso di 6,3 — un valore comparabile a quello ben noto degli USA.

Il sovraffollamento è tema di diretta incidenza sul mandato del CPT perché un carcere sovraffollato determina condizioni deprecabili e antigiuridiche, nonché una costante mancanza di ogni privacy, riduce le attività fuori dello spazio della cella, sovraccarica i servizi sanitari e finisce con aumentare le tensioni e spesso la violenza sia tra detenuti sia tra detenuti e operatori addetti alla sicurezza. Facilmente si determinano condizioni che ricadono entro quella definizione di "trattamento inumano o degradante" già citata precedentemente, come chiaramente evidenziato dalla Corte in una sentenza relativamente recente, quella del caso *Kalashnikov vs Russia*.

Per risolvere il problema del sovraffollamento molti Stati sono ricorsi alla strategia di aumentare l'offerta del numero di posti in carcere. Il CPT non ritiene affatto che tale aumento di offerta penitenziaria possa offrire una soluzione al problema. Molti Stati infatti si sono avventurati lungo questa dispendiosa via di costruzione di nuovi carceri, e hanno finito col constatare che all'aumento della capienza corrispondeva il parallelo aumento della domanda di carcerazione. Al contrario il problema è stato riportato entro limiti gestibili solo in quei paesi che hanno adottato politiche volte alla riduzione del ricorso alla sanzione detentiva e all'ampliamento dell'offerta di sanzioni alternative al carcere nonché all'estensione dell'accesso a misure alternative alla detenzione nel corso della sua esecuzione.

Ma anche altri problemi, gravi, avanzano nel sistema detentivo europeo. Effettive sentenze di detenzione a vita — senza la possibilità legale di liberazione condizionale — sono state introdotte in alcuni paesi; così come, in altri, sono state introdotte misure di sicurezza

volte a impedire il rilascio di coloro che hanno totalmente scontato la pena relativa ad alcuni gravi reati. Sono, questi, solo due esempi, di nuovi problemi.

Sempre più si registra la tendenza a prolungare il tempo di detenzione come misura volta a assicurare la società esterna, che mai si riterrà del tutto sicura, e a guadagnare così consenso elettorale. Molta enfasi è attribuita alla recidiva, che diviene un elemento decisivo sulla misura della pena; così come ai programmi di prevenzione della recidiva per talune tipologie di reati, che spesso assumono la forma di misure inibenti qualunque espressione della personalità di coloro a cui sono dedicati. A volte della loro stessa integrità psichica e fisica: lungo o indefinito isolamento, castrazione chimica per i responsabili di reati sessuali, ampio uso di mezzi di coercizione, sono solo alcuni dei temi nell'agenda dei decisori politici in molti paesi d'Europa.

Di fronte a queste nuove sfide il CPT ha una sola "arma" in proprio possesso, come misura estrema, quella che ho precedentemente indicato: la possibilità di rilasciare una dichiarazione pubblica, denunciando il rifiuto da parte di uno Stato a collaborare e, dunque il rifiuto implementare le raccomandazioni ricevute.

Nei suoi più di 18 anni di attività il Comitato ha cercato di fare un uso parsimonioso di tale potere. Una dichiarazione pubblica è stata fatta solo in cinque occasioni, quale punto di arrivo dell'assoluta mancanza di ogni dialogo attorno a temi che costituiscono il fulcro dell'articolo 3 della CEDU. Il caso più recente è stato lo scorso anno, nei riguardi della Federazione Russa, relativamente ai maltrattamenti di persone detenute da varie agenzie investigative e alla successiva impunità che è stata loro garantita.

Non si deve infatti dimenticare che la *raison d'être* del CPT non è quella di fare mere visite nei paesi; è piuttosto quella di rafforzare attraverso le visite la protezione delle private della libertà da ogni forma di tortura o di maltrattamento. Solo se tale obiettivo è raggiunto o è meno distante si può parlare di vero dialogo con le autorità di collaborazione.

Troppo spesso invece le raccomandazioni anche su temi essenziali vengono ripetute perché la situazione rimane invariata. Troppo spesso nuove leggi vengono approvate anche se in palese contrasto con raccomandazioni da tempo fatte dal Comitato.

CPT e SPT

Al di là delle difficoltà e dei problemi gravi, il sistema di visite è uno strumento efficace di tipo preventivo da parte della comunità internazionale.

Quando nel 1987 si è stabilito in Europa, con uno strumento quale è un trattato, un meccanismo di monitoraggio *in loco* dei luoghi di detenzione, l'intenzione era anche di valutare l'efficacia di tale sistema prima di una possibile attuazione su scala globale. Ora più di venti anni dopo, un organismo di carattere universale, a lungo atteso, per la prevenzione della tortura e di altre forme di maltrattamenti sta diventando passo dopo passo una realtà e questo è senz'altro un positivo sviluppo. Lo scorso anno, in ambito delle Nazioni Unite è stato incardinato il Sottocomitato per la prevenzione della tortura e delle altre forme di trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (SPT), con mandato e poteri simili a quelli del CPT; e il Sottocomitato sta ora iniziando a effettuare visite nei paesi che hanno ratificato il Protocollo opzionale OPCAT.

Ci sono molti elementi di similarità tra i due trattati; tuttavia il Protocollo opzionale non è certamente una copia della Convenzione europea per la prevenzione della tortura. In particolare, gli Stati che aderiscono all'OPCAT devono stabilire a livello domestico un meccanismo nazionale di monitoraggio con ampi poteri rispetto ai luoghi di detenzione. Questo sistema centrato su due capisaldi — le visite e il meccanismo nazionale di monitoraggio — potrebbe rivelarsi l'elemento di maggiore forza dell'OPCAT ed è certamente in linea con quanto sviluppato in questi anni dal CPT. Il Comitato, infatti, ha sempre ribadito che come garanzia fondamentale contro i maltrattamenti, tutti i luoghi di privazione della libertà debbano essere soggetti a continua osservazione da parte di un organismo indipendente a livello nazionale. Negli Stati europei che sono anche parti dell'OPCAT, i nuovi meccanismi nazionali di prevenzione stabiliti nel quadro degli obblighi OPCAT saranno senz'altro tra i maggiori interlocutori dello stesso CPT nel corso delle sue attività.

Il Protocollo opzionale esplicitamente invita alla collaborazione tra il Sottocomitato e gli Organismi regionali, quale è il CPT affinché mantengano una costante reciproca consultazione e cooperazione, anche "al fine di evitare la duplicità degli interventi". Mi sembra che tale richiesta sia di assoluta sensibilità ed è ferma intenzione del CPT sviluppare una strategia concreta per stabilire una continua collabo-

razione tra i due organismi. Un modo, utile anche al fine di un migliore impiego delle risorse, è quello di riprendere un'idea avanzata già nel passato dal CPT nel 1992, nel suo 3° Rapporto generale: diciassette Stati sono attualmente parti sia della Convenzione europea, sia del Protocollo opzionale. La proposta è che gli Stati vincolati da entrambi i trattati si accordino affinché i Rapporti del CPT sulle visite ai loro paesi siano immediatamente trasmessi in via riservata al Sottocomitato delle Nazioni Unite. Ciò faciliterebbe il coordinamento delle attività e soprattutto l'adozione di standard comuni.

Conclusioni

Con questi tre strumenti, CPT, SPT e nuove Regole penitenziarie europee, possiamo guardare al futuro con ottimismo nonostante il permanere delle serie violazioni da cui sono partito in questa mia presentazione. Sono molto esitante a dare una risposta affermativa.

Il sistema di continue visite è senza dubbio uno strumento importante, ma non può essere il solo strumento; affinché sia efficace occorre che sia affiancato da effettivi mezzi che assicurino l'implementazione delle raccomandazioni. Ciò richiede l'impegno serio e costante delle autorità nazionali. Richiede anche l'attenzione della società esterna. Soprattutto la diffusione di una diversa cultura che guardi ai luoghi di privazione della libertà come luoghi che le appartengono, che sono parte della società stessa e non come mondi separate, celati da alte mura o grate proprio per non essere visti. A oggi proprio tale consapevolezza e cultura diffusa sono ben lontane dall'essere acquisite.

HANNO COLLABORATO AL PRESENTE NUMERO:

CRISTIANA BIANCO T avvocato alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

PAOLA BONATELLI T giornalista *free lance*.

DARIO STEFANO DELL'AQUILA T funzionario della Regione Campania e presidente dell'Associazione Antigone Campania.

PATRIZIO GONNELLA T presidente dell'Associazione Antigone, specialista in diritti umani, autore di libri e saggi.

GIOANNI JOCTEAU T dottorando in Filosofia del diritto e sociologia del diritto presso l'Università di Torino.

IGIEA LANZA DI SCALEA T membro dell'Osservatorio sulle condizioni di detenzione dell'Associazione Antigone.

SANDRO LIBIANCHI T dirigente medico dell'Unità Operativa Dipartimentale Patologie da Dipendenza "Istituti Penitenziari di Rebibbia" e membro designato dalla Conferenza Stato-Regioni nella Commissione Interministeriale di riordino ex D. Lgs. 230/99.

GIUSEPPE MOSCONI T professore ordinario di Sociologia del diritto presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Padova.

MAURO PALMA T presidente del "Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti" presso il Consiglio d'Europa.

FRANCO PRINA T professore associato di Sociologia della devianza presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Torino.

DANIELA RONCO T dottoranda in Filosofia del diritto e sociologia del diritto presso l'Università di Torino.

GENNARO SANTORO T avvocato e coordinatore nazionale dell'Associazione Antigone.

CLAUDIO SARACOTTI T professore straordinario di Sociologia del diritto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino.

GIOANNI TORRENTE T professore a contratto di Sociologia giuridica presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Aosta.

Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario

p. 160, euro 20,00 a numero

ANTIGONE II, 3, 2007 (dossier: **R**Codice penale: una riforma mancata**R**)

ANTIGONE II, 2, 2007 (dossier: **R**I carcere e i suoi operatori**R**)

ANTIGONE II, 1, 2007 (dossier: **R**I carcere indultato**R**)

ANTIGONE I, 3, 2006 (dossier: **R**ndulto**R**)

ANTIGONE I, 2, 2006 (dossier: **R**Disonesti o criminalio**R**)

ANTIGONE I, 1, 2006 (dossier: **R**Emergenze e libert**R**)

Collana "Diritto, Devianza, Società", L'Harmattan Italia

diretta da Amedeo Cottino in collaborazione con Claudio Sarzotti

CULTURA GIURIDICA E CULTURE DELLA PENA.

I discorsi inaugurali dell'anno giudiziario dei Procuratori Generali

Claudio Sarzotti, p. 180, euro 21,50 DDS, 2006

LA FABBRICA DEI DELINQUENTI.

Processo penale e meccanismi sociali di costruzione del condannato

Giuseppe Mosconi e Dario Padovan (a cura)

p. 222, euro 23,50 DDS, 2005

LA SICUREZZA URBANA COME BENE COLLETTIVO.

Esercizi per governare a livello locale le trasformazioni sociali

Stefano Padovano, p. 90, euro 12,50 DDS, 2005

MINORI MIGRANTI: DIRITTI E DEONANZA.

Ricerche socio-giuridiche sui minori non accompagnati

Alvise Sbraccia, Chiara Scivoletto (a cura)

p. 272, euro 25,00 DDS, 2004

L'AMERICA IN CATENE. Testimonianze dal carcere negli USA

Daniel-Barton Rose, G. Mosconi (ed. it.)

p. 174, euro 17,04 DDS, 2003

LE CARCERI DELL'AIDS. Indagine su tre realtà italiane

Anna Rosa Favretto e Claudio Sarzotti (a cura)

p. 240, euro 19,59 DDS, Gruppo Abele, 1999

LA PRIGIONE MALATA. Letture in tema di AIDS, carcere e salute

Bruno Magliona e Claudio Sarzotti (a cura)

p. 232, euro 19,59 DDS, Gruppo Abele, 1996

DIRITTO, UGUAGLIANZA E GIUSTIZIA PENALE

Amedeo Cottino, Claudio Sarzotti (a cura)

p. 224, euro 20,25 DDS, 1995

IL DISORDINE REGOLATO. Strutture normative e conflitto familiare

Anna Rosa Favretto

p. 208, euro 18,56 DDS, 1995

