



# ***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](http://www.associazioneantigone.it)

tel.: 06.49.38.35.68

[associazione.antigone@tin.it](mailto:associazione.antigone@tin.it)

Direttore responsabile: *Claudio Sarzotti*.

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

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

Pubblicazione realizzata con il contributo della Compagnia di San Paolo di Torino e stampa tipografica effettuata presso la Casa Circondariale di Ivrea.



# ***ANTIGONE***

QUADRIMESTRALE  
di critica del sistema penale e penitenziario

**anno V n. 1 2010**

DOSSIER

**Da Stefano Cucchi a tutti gli altri  
Un anno di vita e morte nelle carceri italiane**

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

L'HARMATTAN ITALIA  
via Degli Artisti 15 - 10124 Torino



## RIVISTA «ANTIGONE»

### ABBONAMENTI

Per il **2010** l'abbonamento alla RIVISTA è stato fissato a 66 € 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 €, 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.

### INVIO 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](http://www.editions-harmattan.fr)

[harmattan.italia@agora.it](mailto:harmattan.italia@agora.it)

© Associazione Antigone e L'Harmattan Italia, 2010

## INDICE

<i>Editoriale</i> Claudio Sarzotti	7
<i>Stato sociale e lavoro culturale. Politiche governative e prospettive di risposta</i> Patrizio Gonnella, Susanna Marietti	21
<i>L'esecuzione penale in Italia negli ultimi vent'anni</i> Daniela Ronco	27
<i>La nuova salute: una riforma che attraversa il carcere</i> Silvia Giacomini	51
<i>L'emergenza carceri e la legislazione sulle droghe</i> Alessio Scandurra	68
<i>Inumani e degradanti: gli Ospedali psichiatrici giudiziari alla luce del sole</i> Cristiana Bianco, Dario Stefano Dell'Aquila	94
<i>Eventi critici: l'emergenza suicidi</i> Igiea Lanza di Scalea	114
<i>Una storia come tante altre: il "caso" di Stefano Cucchi</i> Luigi Manconi, Valentina Calderone	133
<i>La carenza di risorse e l'eccellenza siciliana: la Cassa delle Ammende</i> Alessio Scandurra	145
<i>Il regime speciale dell'art. 41 bis dell'Ordinamento Penitenziario tra funzioni manifeste e funzioni latenti della norma giuridica</i> Giovanni Torrente	149
<i>Lo stato dei diritti nelle carceri italiane</i> Stefano Anastasia	165

*Le carceri sono fuorilegge* **180**  
Roberta Bartolozzi

**FOCUS REGIONALI**

*Tensioni e transizioni: uno sguardo sul sistema  
penitenziario del Veneto* **195**  
Alvise Sbraccia, Francesca Vianello

*Osservatorio sulle condizioni di detenzione.  
Rapporto sull'Emilia Romagna* **247**  
Giuseppe Campesi, Elia De Caro

*Rapporto sulle condizioni di detenzione in Basilicata* **271**  
Maria Xenia Lipori

## Editoriale

*Claudio Sarzotti*

Perché intitolare al “caso Stefano Cucchi” l’annuale rapporto sulle condizioni detentive in Italia? Abbiamo la presunzione di credere che vengano descritte in queste pagine alcune delle condizioni che hanno reso possibile la tragedia di una persona fragile, in quel momento pressoché indifesa, uccisa mentre era nelle mani di quello Stato che dovrebbe avere come obiettivo irrinunciabile, lo affermava già il vecchio Hobbes, la garanzia della sicurezza dei suoi cittadini. La descrizione di queste condizioni non deve peraltro far dimenticare nemmeno per un attimo quel che Adriano Sofri ha scritto sulle pagine di “Repubblica”: “non sarà facile trovare un non colpevole”.

Come associazione che da anni opera in questo settore non vogliamo sottrarci alla nostra parte di responsabilità. L’accusa che spesso viene fatta alle associazioni che difendono i diritti dei detenuti è quella di compiacersi troppo nell’attività di critica al sistema penitenziario, senza preoccuparsi troppo delle proposte che possano cambiare effettivamente tale sistema: la *pars destruens* prevarrebbe, in altri termini, sulla *pars costruens*. Così non è. Per confermare ciò facciamo precedere il rapporto del nostro osservatorio da un documento politico che Antigone ed altre associazioni (\*) hanno elaborato per “cercare soluzioni” al problema (non solo italiano) del momento: il sovraffollamento carcerario. Come si potrà vedere, si tratta di soluzioni che prevedono sia interventi a breve termine che a media-lunga scadenza. È evidente che questi ultimi avrebbero un impatto più rilevante e più duraturo, ma in una situazione, come quella attuale, di drammatica emergenza anche le soluzioni a breve possono fornire una boccata d’ossigeno. Emergenza che abbiamo voluto sottolineare attraverso la pubblicazione, per la prima volta nella breve storia del nostro osservatorio, di rapporti regionali relativi ad alcune aree del nostro Paese. L’intento è quello di far emergere, attraverso i

resoconti diretti dei nostri referenti regionali, l'insostenibilità della situazione di alcuni contesti locali e, al tempo stesso, le soluzioni che tali contesti si sono "inventati" per ridurre per lo meno i disagi più manifesti.

Oggi parlare di programmi politici a medio-lunga scadenza sembra paradossale in un momento in cui la legislatura ha sempre più il fiato corto e il Governo, più che ad elaborare progetti per il futuro, pare impegnato in un regolamento di conti tra ex sodali. Tuttavia, quando assistiamo, a volte con inevitabile dileggio, al "teatrino della politica" non dobbiamo mai dimenticare che dietro le quinte dello spettacolo esiste la realtà di scelte (o più spesso non scelte) politiche che incidono profondamente sulla carne e sulle esistenze di tanti cittadini, appunto "da Stefano Cucchi a tutti gli altri".

(\*) Il documento è stato preparato in una sua prima stesura da Antigone (consultabile sul sito dell'associazione [www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)) ed è stato in seguito rielaborato e discusso, nella versione qui pubblicata, dalla sezione veneta di Antigone e da Ristretti Orizzonti. Il documento in seguito è stato sottoscritto anche dalle sezioni venete dei Giuristi Democratici e di Magistratura Democratica, dalla Unione Camere Penali di Padova, dalla CGIL Polizia Penitenziaria e dalla Conferenza Regionale Volontariato Giustizia Regione Veneto.

### *PRIGIONI SOVRAFFOLLATE: CERCANDO SOLUZIONI*

Il sovraffollamento costituisce oggi uno dei problemi principali nei sistemi penitenziari europei in generale. Il Consiglio d'Europa, dal canto suo, ha elaborato negli anni una serie di Raccomandazioni capaci di avere tra i loro principali effetti indiretti un forte contenimento del problema. Queste Raccomandazioni, che vanno lette in un orizzonte organico e interrelato, guardano al compito basilare di codificare quei principi di rispetto dei diritti umani che i Paesi europei hanno scelto di volere a fondamento dei propri sistemi, e hanno come conseguenza di questa attenzione una riduzione dell'area penitenziaria, come affermazione di un valore sostanziale.

Una sola tra queste Raccomandazioni si propone invece in maniera esplicita, almeno guardando al titolo, di combattere il sovraffollamento penitenziario. Si tratta della “No. R (99) 22 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri riguardante il sovraffollamento penitenziario e l’aumento della popolazione carceraria”, adottata appunto nel 1999. Leggendo però il testo della Raccomandazione e i principi elencati nella sua appendice, si vede come le soluzioni auspiccate continuino a far riferimento non ad esigenze tecniche, ma a quei principi sostanziali: il corretto utilizzo della custodia cautelare, le finalità di principio della pena detentiva, il rispetto della dignità delle persone detenute. Tuttavia, come ha sottolineato Mauro Palma, presidente del Comitato europeo per la Prevenzione della Tortura, l’organismo del Consiglio d’Europa deputato proprio al monitoraggio dei sistemi penitenziari degli Stati membri, la situazione verificata dal Comitato “è spesso ben lontana dal confermare l’immagine fornita nelle conferenze e nell’impegno che viene ufficialmente espresso quando si adottano documenti e raccomandazioni”. La distanza tra quanto è scritto sulle carte ufficiali e la realtà quotidiana di molti sistemi penali e penitenziari europei è enorme. La pena carceraria, lungi dall’essere utilizzata quale quell’*extrema ratio* da tutti auspicata, è spesso la principale se non la sola sanzione prevista dagli ordinamenti nazionali. In Italia in particolare, la distanza tra principi e prassi, che scaturisce in più o meno gravi violazioni dei diritti umani delle persone detenute, ha bisogno di venire urgentemente ridotta. Secondo una recente inchiesta promossa dal Consiglio d’Europa, nella maggior parte dei Paesi appartenenti all’Europa centrale e orientale, grazie a cambiamenti legislativi e a prassi giudiziarie, è emersa una riduzione del numero complessivo di detenuti e in particolare dei detenuti in attesa di giudizio, mentre nella maggior parte dei Paesi appartenenti all’Europa occidentale, sostanzialmente per gli stessi motivi nonché a volte per l’incremento di detenuti stranieri, risulta un aumento tanto del numero dei detenuti quanto della percentuale di essi ancora senza sentenza definitiva. In Italia, l’aumento della popolazione detenuta tra il 1999 e oggi è stato di notevole rilievo, e la tendenza prosegue tuttora a ritmi

serrati. Se alla fine di quell'anno le presenze in carcere sfioravano le 52.000 unità, e all'indomani del voto del provvedimento di indulto del luglio 2006 erano scese da 60.000 a 38.800 circa, i detenuti nelle carceri italiane a giugno 2010 hanno superato la soglia delle 68.000 presenze, a fronte di una capienza regolamentare di 44.658 posti. Assai marcato anche l'incremento proporzionale dei detenuti in custodia cautelare, che al 30 giugno 2010 costituivano il 43,2% del totale, un valore tra i più alti in Europa. Il sovraffollamento ha raggiunto dunque livelli mai visti prima. Se è vero che sono diminuiti in questi anni i detenuti condannati a lunghe pene, sono aumentati coloro che scontano sentenze fino a tre anni di carcere, e potrebbero dunque potenzialmente accedere alle misure alternative previste dall'ordinamento penitenziario.

La frattura tra affermazioni di principio e realtà di fatto delle nostre carceri, aggravata da specifici provvedimenti legislativi è confermata, oltre che dalle tante denunce di detenuti e visitatori e dall'attività quotidiana dell'Osservatorio di Antigone sulle condizioni di detenzione in Italia, dai Rapporti del Comitato europeo per la Prevenzione della Tortura e dalle sentenze anche molto recenti della Corte Europea dei Diritti Umani.

È nel tentativo di colmare almeno in parte questo iato che nasce il pacchetto di proposte che andiamo a presentare.

Con questo spirito, consci dell'emergenza attuale legata al sovraffollamento penitenziario, ma anche della necessità di affrontarla con uno sguardo a tutto tondo sui diritti umani e sull'utilizzo degli strumenti penali da parte di una società democratica, abbiamo elaborato una serie di risposte a esigenze poste dalla Raccomandazione (99) 22. Risposte che intendono costituire una radicale alternativa, programmatica e culturale, rispetto alla soluzione prospettata dal Governo italiano, che principalmente vuole ridurre l'intervento alla costruzione di nuove carceri. La nostra critica a questo progetto non nasce tanto dalla sua conclamata irrealizzabilità pratica quanto dal danno persistente che esso apporrebbe al nostro sistema, essendo ormai chiaro da molte esperienze europee come la crescita della capienza penitenziaria, non accompagnata da altro, tenda a risolversi in una parallela crescita della popolazione detenuta.

Oltre dunque a non risolvere il problema del sovraffollamento, come lo stesso Consiglio d'Europa ribadisce anche nella Raccomandazione (99) 22, ciò contribuisce a quell'espansione dell'area penale la cui direzione di marcia noi riteniamo di massima importanza invertire.

Certamente le proposte sottoriportate saranno suscettibili a dilazioni e scelte di priorità. Tuttavia, in una situazione di emergenza quale quella attuale, dove il tasso di sovraffollamento dei nostri istituti di pena ha raggiunto livelli "oltre il tollerabile", come recita il titolo del Rapporto sulle carceri dell'Osservatorio di Antigone del 2009, riteniamo sia di buon senso adoperarsi anche in scelte di minor respiro, tamponando l'emergenza con misure che siano sostenibili ad ampio spettro piuttosto che con il piano di edilizia penitenziaria ventilato dal Governo.

Dunque le nostre proposte sono le seguenti:

*1. Provvedimenti non normativi volti a incrementare l'utilizzo delle misure alternative esistenti.*

*a. Coinvolgimento e supporto degli Enti Locali.* Stipulare convenzioni tra i Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria e le Amministrazioni degli Enti Locali, affinché gli stessi predispongano risorse economiche e mettano a disposizione le loro strutture territoriali (Consultori, Sportelli Lavoro) e i loro operatori sociali, secondo una politica finalizzata ad una più rapida concessione delle misure alternative, e ad una più effettiva ed efficace attuazione delle stesse. Più in generale, va costruita una sinergia fra Amministrazione Penitenziaria ed enti territoriali, in sintonia con quanto previsto dalle "Linee Guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria";

*b. Affidamento terapeutico per detenuti tossicodipendenti.* Incentivazione dell'applicazione della legge Fini-Giovanardi nella parte che prevede l'affidamento terapeutico in prova per i detenuti tossicodipendenti con residuo pena inferiore a sei anni. Considerato che il costo quotidiano di un detenuto è pari circa a 130 euro, che quello di un detenuto in comunità è pari circa a 50 euro, mentre quello di un affidato al Ser.T. è stimabile in circa 15 euro o meno, per coprire il quale si potrebbe fare ricorso

alla Cassa delle ammende, ciò comporterebbe un evidente risparmio. È altresì evidente come anche il costo sociale diminuirebbe, dato il calo del tasso di recidiva che si riscontra tra coloro che hanno scontato parte della pena in misura alternativa. In un anno, circa 10.000 detenuti tossicodipendenti potrebbero lasciare il carcere.

*2. Attivazione di strutture leggere.* Attivazione in tempi brevi di strutture leggere e aperte, già esistenti ed esterne alla struttura penitenziaria, o riattivazione di edifici dimessi, quali caserme o case mandamentali, da destinare all'espiazione di piccole pene detentive in un regime sostanzialmente autogestito o a misure detentive alternative. Tali nuove abitazioni, che debbono rispettare i parametri strutturali fissati dal "Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà" (DPR 230/00), non debbono andare ad ampliare il patrimonio immobiliare dell'Amministrazione Penitenziaria ma piuttosto a sostituire i posti letto oggi presenti in strutture da dismettere.

*3. Ordine di esecuzione rapido per detenuti.* Velocizzazione dell'ordine di esecuzione di una sentenza una volta emessa a carico di una persona già in custodia cautelare. Oggi trascorrono spesso molti mesi da quando la sentenza diventa definitiva e il momento in cui si riceve l'ordine di esecuzione, mesi durante i quali il detenuto resta escluso dai benefici penitenziari previsti dalla legge. Moltiplicato per grandi numeri, questo meccanismo produce un serio aggravio di carcerazione.

*4. Modifiche al DPR 309/90 sulle tossicodipendenze.* Tale DPR rappresenta oggi, specialmente dopo l'approvazione della legge 49/06 cosiddetta Fini-Giovanardi, la normativa che possiede di gran lunga il maggior impatto sul sistema penale e penitenziario, tanto per le condotte che punisce, quanto per il fenomeno che disciplina, ovvero quello delle droghe. Cifre alla mano, dei circa 92.800 detenuti entrati in carcere nel 2008, 30.528 erano tossicodipendenti (mai così tanti, il 33%, percentuale superiore del 6% rispetto all'anno precedente) e 28.795 (mai così tanti, il

31%) entravano per la violazione del Testo Unico sugli stupefacenti. Di fronte a ciò è evidente l'importanza di provvedimenti finalizzati a spostare gli interventi dalla repressione della tossicodipendenza alla prevenzione.

Tra di essi:

*a.* maggiore rilevanza alla “*lieve entità*” nell'ipotesi di produzione, traffico e detenzione di sostanze stupefacenti, circostanza attenuante oggi disciplinata dal comma 5 dell'art. 73 Dpr 309/90. I margini di applicabilità di questa fattispecie attenuata del reato di spaccio sono tuttavia stati notevolmente ristretti dalla disciplina sulla recidiva stabilita dalla legge cosiddetta ex Cirielli nel 2005, che, ha introdotto per i recidivi ex art. 99 comma 4 il divieto della prevalenza delle circostanze attenuanti sulle aggravanti. Questa norma, ha certamente influito sull'aumento della popolazione penitenziaria impedendo, ove sia stata contestata la recidiva ex art. 69 comma 4 c.p., di applicare la sanzione prevista dal comma 5 dell'art. 73 Dpr 309/90, e imponendo l'applicazione della più severa sanzione prevista dal comma 1. Si propone pertanto l'abrogazione del comma 5 dell'art. 73 Dpr 309/90 e la previsione del fatto di “*lieve entità*” quale fattispecie autonoma, da inserire in un apposito articolo.

*b.* *rimozione del limite a due concessioni* dell'affidamento ex art. 94, limite che non esiste per l'affidamento ordinario e che sembra irragionevole per l'affidamento terapeutico soprattutto alla luce delle difficoltà e dell'elevato rischio di condotte recidivanti da parte dei tossicodipendenti;

*c.* *abrogazione del comma 5-bis art. 89* e del comma 6-ter art. 94 Dpr 309/90, che prevedono l'obbligo per gli operatori del Ser.T di segnalare al magistrato ogni singola violazione del programma della misura, indipendentemente dal complessivo andamento della misura stessa e da ogni valutazione di opportunità rispetto al profilo terapeutico e sanitario, che dovrebbe avere invece rilevanza fondamentale per la misura in esame. Questa disposizione rischia di far crescere considerevolmente il numero delle revoche delle misure alternative alla detenzione ed alla custodia cautelare in carcere.

5. *Modifiche della normativa sull'immigrazione.* Modifiche al “Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”, ovvero al D. Lgs. 286/98. In attesa di un ripensamento strutturale delle politiche italiane in tema di migrazioni, si propongono alcuni limitati interventi legislativi in grado di contenere la crescita esponenziale della popolazione detenuta straniera registrata in questi anni, uno dei più rilevanti fattori della complessiva crescita della popolazione detenuta in Italia:

a. *abrogazione del reato contravvenzionale di immigrazione clandestina*, inserito nel T.U. sulla immigrazione all'art. 10 bis, e che punisce l'ingresso e la permanenza sul territorio nazionale in violazione delle norme del T.U. Pur non avendo infatti un effetto diretto sul sovraffollamento carcerario, l'introduzione di questo reato rafforza certamente l'affermarsi di quel diritto penale del reo che è invece indubbiamente causa della sovrarappresentazione degli stranieri in carcere, e comporta una radicale marginalizzazione delle persone prive del titolo di soggiorno, rendendo il rapporto dello straniero con le istituzioni estremamente problematico;

b. *abrogazione del reato di mancata ottemperanza all'ordine di espulsione*, previsto dall'art. 14 commi 5-ter e 5-quater del T.U., per cui lo straniero che senza giustificato motivo permane illegalmente nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine impartito dal questore, è punito con la reclusione da uno a quattro anni (o da uno a cinque anni se destinatario di un nuovo ordine di espulsione, o da sei mesi ad un anno se l'espulsione è stata disposta perché il permesso di soggiorno è scaduto da più di sessanta giorni e non ne è stato richiesto il rinnovo ovvero se la richiesta del titolo di soggiorno è stata rifiutata, ovvero se lo straniero si è trattenuto nel territorio dello Stato in violazione dell'art. 1, comma 3, della legge 28 maggio 2007, n. 68);

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

6. *Modifiche alla legge 251/05 cosiddetta ex Cirielli nella parte riguardante la recidiva.* La Legge ex Cirielli, diventata famosa come “legge salva-Previti”, non ha soltanto ridotto i termini di prescrizione dei reati, ma ha dato nuova forma e contenuto alla figura del “recidivo” e inventato la disciplina del “recidivo reiterato”. Per lui sono stati introdotti inasprimenti di pena, divieto di applicazione di circostanze attenuanti in alcuni casi, aumento dei termini per la richiesta di permessi premio, irrigidimento per la concessione delle misure alternative, divieto di sospensione pena. La normativa in oggetto ha aggravato la condizione di sovraffollamento in cui versano i nostri penitenzari. Proponiamo le seguenti modifiche normative:

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

b. in relazione all’art. 99 c.p. relativo alla recidiva, si propone di tornare alla disciplina precedente la legge 251/05;

c. abrogazione comma 4 art. 81 c.p. relativo al concorso formale e al reato continuato;

d. in relazione all’art. 47-ter legge 354/75 relativo alla detenzione domiciliare (è stata ristretta la disciplina per l’accesso alla detenzione domiciliare per colui che ha compiuto settanta anni), si propone di eliminare il capoverso del comma 01 a partire da “né sia stato mai condannato con l’aggravante di cui all’articolo 99 del codice penale” e il comma 1.1; XXX;

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

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

g. in relazione all’art. 58-quater della legge 354/75 relativo al divieto di concessione di benefici, si propone di tornare alla precedente disciplina del comma 1 che limitava l’accesso ai benefici per i condannati per uno dei delitti previsti nel comma 1 del-

l'art. 4-bis riconosciuto colpevole di una condotta punibile a norma dell'art. 385 del codice penale, nonché l'abrogazione del comma 7-bis;

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

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

*8. Riduzione dei tempi di custodia cautelare.* Si propone la riduzione dei tempi di durata massima della custodia cautelare, per lo meno per i reati meno gravi, nonché del potere della magistratura nell'applicazione delle misure cautelari personali a casi tassativamente previsti dal legislatore, previa modifica dell'articolo 280 del codice di procedura penale, come disposto dalla "Mozione sulle carceri" approvata dalla Camera dei Deputati il 12 gennaio 2010.

*9. Ripristino della Simeone-Saraceni.* Abrogazione delle modifiche apportate dalla legge 125/08 (conversione del D.L. 92/08) all'art. 656 c.p.p. che hanno introdotto l'impossibilità di beneficiare della sospensione dell'ordine di esecuzione prevista dalla

legge 165/98, cosiddetta Simeone-Saraceni, per i condannati per i delitti di cui agli art. 423-bis, 624, quando ricorrono due o più circostanze tra quelle indicate dall'art. 625, 624-bis del codice penale, e per i delitti in cui ricorre l'aggravante di cui all'articolo 61, primo comma, numero 11-bis, del medesimo codice.

10. *Messa alla prova per adulti prima della condanna.* Introduzione dell'istituto della messa alla prova per adulti imputati per reati per i quali è prevista la pena dell'arresto o della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni, così come mutuata dal Dpr 448/88 recante disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, nonché dai sistemi di *common law*. La messa alla prova, che ha dato ottimi risultati nel processo minorile, può essere applicata con qualche modifica anche al processo penale per adulti, sollevando così il lavoro della magistratura dalle vicende meno meritevoli di attenzione e rispondendo alle finalità di reintegrazione sociale.

11. *Liste di attesa in caso di sovraffollamento.* Modifica del codice di procedura penale volta all'introduzione di liste di attesa penitenziarie, la presenza nelle quali deve costituire per il condannato una modalità formalmente effettiva di espiazione della pena. Si tratta di inserire nel codice di procedura penale la seguente norma: "Nessuno può essere incarcerato se non gli sono garantiti gli spazi fisici fissati negli standard del Comitato europeo per la prevenzione della tortura. Spetta al Ministero della Giustizia, alla luce dei predetti standard, indicare il numero massimo di posti letto per istituto, superato il quale l'ordine di esecuzione della pena si tramuta in obbligo di permanenza in casa o altro luogo indicato dalla persona. Il Ministero della Giustizia costituirà la lista di attesa per i condannati in via definitiva. La lista segue un ordine cronologico. Nel caso di alcuni reati particolarmente gravi, non verrà rispettato l'ordine cronologico e si potrà procedere direttamente alla esecuzione del provvedimento di condanna. Durante la sospensione del provvedimento di carcerazione la pena scorre regolarmente come se fosse espia. Il detenuto che non rispetta le prescrizioni relati-

ve all'obbligo di domicilio vedrà invece interrompere lo scorrimento della pena".

12. *Patto per il reinserimento e la sicurezza sociale.* Le misure alternative alla detenzione sono state introdotte dalla legge n. 354 del 1975 (norme sull'Ordinamento penitenziario) come forme alternative di esecuzione della pena detentiva. Recenti ricerche hanno dimostrato che la misura dell'affidamento al Servizio Sociale ha avuto buoni risultati nell'abbassamento della recidiva, a tal punto che tra i condannati che escono a fine pena dopo aver scontato tutta la pena in carcere, il tasso di recidiva è intorno al 69%, mentre chi finisce la pena dopo averne scontato la parte finale in affidamento torna a commettere reati, nei successivi sette anni, in una percentuale intorno al 19%.

La concessione di tali misure tuttavia non è automatica, e questo si traduce nel fatto che spesso le persone escono dal carcere a fine pena, senza aver avuto nessuna misura alternativa, in stato di totale abbandono. Per questo è necessario introdurre una nuova misura alternativa, concessa "automaticamente" nell'ultimo periodo di pena: il "Patto per il reinserimento e la sicurezza sociale", applicabile a chi ha scontato almeno metà della condanna e ha una pena residua inferiore ai tre anni (due per i pluri-recidivi). Ai fini della concessione il magistrato di Sorveglianza dovrà solamente accertarsi: a) che il richiedente abbia scontato metà della condanna e abbia un residuo pena inferiore a tre anni, ridotto a due anni se il soggetto è stato dichiarato recidivo ai sensi dell'art. 99, comma 4, del Codice penale; b) che disponga di un domicilio certo e di un lavoro, o di risorse sufficienti a garantirgli un periodo di sei mesi per la ricerca di un lavoro.

Questo "Patto" assume una doppia funzione: da un lato, dà la certezza al condannato di non essere catapultato fuori dal carcere a fine pena senza nessuna prospettiva, ma di essere preso in carico dai Servizi sociali e sostenuto e controllato mentre si adopera a trovare un lavoro e a ricostruire un contesto socio-familiare adeguato al suo reinserimento; dall'altro lato, la misura responsabilizza la persona detenuta attraverso l'osservanza delle prescrizioni, sottoscritte nel Patto, con la consapevolezza

che l'infrazione di queste ultime può comportare la revoca del provvedimento.

Nel "Patto" vanno coinvolti anche gli Enti Locali, che sono naturalmente interessati ad avere garanzie che le persone detenute, che dovranno a fine pena restare sul loro territorio, siano accompagnate in un percorso di reinserimento, controllato e studiato per ogni singolo individuo.

Gli Enti Locali quindi sono chiamati, nel caso il detenuto non abbia avuto la possibilità di lavorare almeno durante la fase finale della detenzione per procurarsi le risorse per accedere al Patto, e non abbia ancora una offerta di lavoro, a garantirgli le risorse minime necessarie per dedicare i primi sei mesi del Patto a cercare lavoro o a fare un periodo di prova presso un datore di lavoro.

L'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna e il Magistrato di Sorveglianza vigileranno sul percorso risocializzante dell'individuo e sull'attività riparativa in favore della collettività, che il firmatario del Patto si impegna a fare durante parte del suo tempo libero.

Con attività riparativa si intende soprattutto la partecipazione a progetti di informazione e prevenzione nelle scuole, a cui le persone detenute possono contribuire con le loro testimonianze. La responsabilizzazione del condannato del resto è la strada che porta maggiore sicurezza per i cittadini e maggior risparmio per l'amministrazione penitenziaria: il detenuto in affidamento costa infatti molto meno del detenuto in carcere, ma quello che costituisce davvero un risparmio è la consistente riduzione del tasso di recidiva, che si può ottenere grazie a questi percorsi di reinserimento. Dunque, sulla distanza, il risparmio è forte in termini economici, ma questo naturalmente non sarebbe un elemento significativo se il risparmio non fosse altrettanto consistente in termini di costi sociali. Per "costi sociali" intendiamo il fatto che, tenendo una persona in carcere fino all'ultimo giorno, si espone la collettività al rischio molto alto che quella persona, uscendo dal carcere senza risorse e senza controlli, torni a commettere reati. In considerazione inoltre dell'elevato numero di stranieri in carcere, spesso condannati a titoli di reato per cui non può essere applicata l'espulsione prevista dalla legge Bossi-

Fini, questo “Patto per il reinserimento” è pensato anche come una opportunità di rientro volontario nel proprio Paese per tutti gli stranieri condannati.

## **Stato sociale e lavoro culturale. Politiche governative e prospettive di risposta**

*Patrizio Gonnella, Susanna Marietti*

È difficile fare previsioni sugli effetti politici, economici, sociali della crisi mondiale che stiamo vivendo e subendo. È difficile fare previsioni sulla resistenza delle economie nazionali, sull'andamento delle monete, sulla tenuta dell'euro o della stessa Unione Europea. Le prime soluzioni adottate dai governi del nostro continente somigliano tanto alle politiche di aggiustamento strutturale del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale imposte ai paesi sudamericani in crisi negli anni ottanta. Si interviene sulle retribuzioni e sulle pensioni dei lavoratori dipendenti, si taglia la spesa pubblica che in Europa è principalmente spesa sociale. Il risanamento viene imposto con le solite ricette liberali: riduzione della protezione sociale, minimizzazione dell'intervento dello stato. Viene sostenuto che non si possa risanare i conti aumentando le tasse nei confronti dei redditi più corposi perché così facendo si frenerebbero i consumi. Un giornalista di fede liberale quale Piero Ostellino ha affermato che l'occasione è propizia per rivedere, ripensare, rimodulare, sostanzialmente ridimensionare, quello stato sociale europeo che dal dopoguerra a oggi ha contraddistinto e differenziato il vecchio continente – dai Balcani alla Scandinavia, passando per il Mediterraneo e la Mitteleuropa – dagli Stati Uniti d'America. Eppure Barack Obama, un anno dopo essere stato eletto presidente e in piena crisi dei mercati, ha costretto il parlamento statunitense ad approvare una riforma della sanità che avvicina notevolmente gli Usa al modello sanitario universalista europeo. Si può quindi, nonostante la crisi, pensare ad allargare anziché a stringere le maglie del welfare.

Le Nazioni Unite nel lontano 1948 hanno codificato il principio della universalità dei diritti umani. Diciotto anni dopo, in piena guerra fredda, lo hanno meglio definito sostenendo che i

diritti umani, nella loro specificità di diritti politici, sociali, civili, economici e culturali, sono indivisibili e interdipendenti. Valgono tutti allo stesso modo. Non c'è gerarchia tra di loro. Uno stato che viola diritti civili o politici uccidendo i propri cittadini è omicida tanto quanto uno stato che li lascia morire di fame a causa di un welfare ridotto all'osso. L'unico modello organizzativo ed economico che tanto teoricamente quanto concretamente è coerente con il principio dell'universalità dei diritti umani, e con i due corollari dell'interdipendenza e dell'indivisibilità, è il modello dello stato sociale. Non c'è crisi che ne giustifichi compressioni, limitazioni, re-interpretazioni al ribasso.

Le politiche di aggiustamento strutturale si accompagnano – così è avvenuto nella storia degli ultimi trent'anni – a indurimenti delle leggi penali e delle pratiche di polizia. C'è coerenza tra gli inasprimenti del sistema repressivo e le politiche di esclusione sociale. La difesa dello stato sociale porta quindi con sé anche la difesa di un sistema di giustizia equilibrato, equo, umano-centrato.

Nell'estate del 2009 le politiche penali italiane hanno raggiunto l'apice della loro vessatorietà, della loro rozzezza, della loro durezza, della loro esplicita volontà discriminatoria. Nel pacchetto sicurezza governativo approvato in via definitiva dal parlamento, a un anno dalla sua presentazione pubblica, sono state incluse norme che irrigidiscono ulteriormente la custodia cautelare per talune fattispecie di reato, riducono i diritti delle persone detenute in regime di 41 bis, incidono negativamente sul diritto alla difesa, creano il delitto di ingresso o permanenza irregolare di un cittadino extracomunitario nel nostro paese. In un anno di discussione parlamentare il pacchetto è stato parzialmente stemperato. L'artificioso crimine di immigrazione irregolare originariamente punito col carcere viene invece sanzionato con una pena pecuniaria che diverrà poi carceraria nel caso di inottemperanza al pagamento o alla espulsione.

Alla crescita progressiva della popolazione detenuta si è ritenuto di dover rimediare con un piano di edilizia penitenziaria.

Varie versioni ne sono state presentate dall'aprile 2009 all'aprile 2010. Ancora oggi non vi è un programma definitivo. Nel frattempo, con il "decreto milleproghe" del 2009, è stata assicurata la possibilità di usare i fondi della cassa delle ammende, originariamente destinati a programmi di recupero sociale, per costruire nuove carceri. Con una serie di microprovvedimenti di legge è accaduto che: il capo dell'amministrazione penitenziaria Franco Ionta è stato nominato commissario straordinario all'edilizia carceraria, gli sono stati conferiti poteri paragonabili al commissario alla protezione civile, sono stati stanziati 600 milioni di euro, è stata avviata la procedura di assunzione di 2.000 agenti di polizia penitenziaria. Il piano di edilizia carceraria compare, scompare, ricompare periodicamente. La difficoltà è evidente: non ci sono i soldi per fare quanto promesso, ossia per costruire carceri idonee a ospitare altri 20.000 detenuti. Scoppia inoltre la nuova tangentopoli che investe i vertici della protezione civile. Ora è più difficile giustificare l'assegnazione di appalti senza gare. Se il nostro fosse un serio paese liberale avremmo oggi un piano pubblico o privato per l'allargamento del parco penitenziario. Fortunatamente il nostro non è un serio paese liberale e questo piano stenta a decollare.

Nel frattempo però il sovraffollamento ha iniziato a spaventare i nostri governanti. Se il sistema penitenziario non dovesse reggere, se dovesse implodere su se stesso, sarebbe un bel problema per chi ne ha la responsabilità. Ecco allora che nonostante le pressioni repressive leghiste – oramai la Lega è la vera destra nostrana tutta *law and order* – e nonostante la crisi economica, nonostante la mancanza di soldi e tutto il resto, a gennaio 2010, in occasione della discussione parlamentare delle mozioni sulle carceri presentate da varie forze politiche, il ministro della Giustizia Angelino Alfano preannuncia che verrà dichiarato lo stato di emergenza carceraria. Così avviene. Esso serve a legittimare i poteri di Franco Ionta. Serve anche a giustificare al proprio popolo di destra l'avvio dell'iter procedurale di un disegno di legge governativo sulla detenzione

domiciliare e la messa alla prova. Mai più indulto, si dice. Eppure si pensa a una misura deflativa che i magistrati di sorveglianza dovranno obbligatoriamente applicare. Una presa di coscienza significativa della questione carceraria. Non arriva a valutare la possibilità di abrogare le norme che fanno entrare le persone in carcere – non sia mai – ma si ragiona tuttavia su norme che le facciano uscire prima. Sarà poi la magistratura a opporsi a forme automatiche di applicazione. Non vogliono, i giudici, diventare dei semplici notai.

La difesa dello stato di diritto, dei diritti umani, della dignità delle persone carcerate passa dalla difesa dello stato sociale. Se si smantella lo stato sociale, se si toglie la possibilità di sussistenza ai poveri, ai tossicodipendenti, agli stranieri, ai disagiati psichici i soldi per costruire le carceri non basteranno mai. E allora l'unica arma resterà l'uso della forza, come è avvenuto per il povero Stefano Cucchi, per il quale, finalmente, abbiamo visto l'Italia indignarsi. Non l'Italia delle associazioni o delle élite culturali, ma l'Italia della metropolitana, dei bar, dei colleghi di ufficio.

Di fronte a tutto questo, due sono allora gli ordini di risposte che vogliamo dare, a loro volta articolati su più livelli al proprio interno. Insufficiente sarebbe limitarsi a suggerire, da tecnici del mestiere quali siamo, misure deflative per le nostre carceri, senza allargare lo sguardo allo sfondo che ne ha generato la necessità e senza farci carico di un cambiamento di piano che manifesti preoccupazioni più profonde. Innanzitutto, dunque, promuovere sì possibili interventi più o meno di sistema, ma poi ripensare il nostro impegno anche lungo altre linee. Quanto al primo punto, si tratta di ribadire quelle proposte politiche che siamo andati presentando in varie occasioni nell'arco di quest'ultimo anno e che sono riassunte nel nostro documento "Prigioni sovraffollate: cercando soluzioni"(www.associazioneantigone.it). In quello scritto abbiamo suddiviso gli interventi da noi auspicati in tre diverse categorie, graduate su una scala di radicalità delle misure coinvolte. Tra gli interventi "a medio" e "a breve termine", proposte di

modifiche legislative in merito ad ambiti specifici – essenzialmente la normativa su droga, immigrazione e recidiva – nonché proposte di interventi amministrativi volti a migliorare il sistema delle misure alternative e i percorsi di reinserimento sociale. Tra gli interventi “a lungo termine” abbiamo ribadito alcuni punti fermi del pensiero di Antigone, quali la necessità di operare una riforma complessiva del codice penale italiano che guardi a una riduzione dell’area penale o l’importanza di processi di formazione del personale di polizia penitenziaria che istruiscano sui meccanismi di tutela dei diritti umani.

Il lavoro del quale oggi dobbiamo e vogliamo inoltre farci carico è un lavoro culturale ancor più profondo. Non è più ai soli addetti ai lavori, né a uno strato sociale già comunque attento e capace di individuare i meccanismi politici responsabili di umori sociali, che dobbiamo ambire a rivolgerci. Quanto piuttosto proprio a coloro che di tali umori sono – o possono divenire – meno consapevolmente, e dunque più radicatamente, portatori. L’impegno di Antigone deve sempre più sforzarsi di trovare canali di comunicazione con ampi settori della società. Un ambito importantissimo è senz’altro quello delle scuole, dove sempre più è necessario essere presenti per stimolare capacità argomentative sui temi penali e penitenziari in grado di fuoriuscire dal filone di pensiero oggi dominante.

Ampliare e rendere il più possibile capillare la nostra interlocuzione, dunque, non rinunciando a posizioni ambiziose e radicali. Se la classe politica e le conseguenti tendenze sociali ci hanno costretti molto spesso a giocare arretrati per difendere conquiste del passato, che pur avremmo voluto mettere in discussione con apertura di spirito, di fronte al triste livello oggi raggiunto, dove ogni mediazione diviene impossibile, questo atteggiamento perde di senso. Più senso ha invece recuperare voce a una riflessione sul sistema penitenziario che in questi anni si è mossa sempre più in sordina, allargando questa spinta anche fuori di esso. Interessante a tale proposito è il confronto con altre parti del mondo, reso per noi possibile in forma ravvicinata dagli accordi che Antigone ha cominciato a stipu-

lare con i difensori civici di vari paesi. Questi accordi, oltre ovviamente in primo luogo a garantirci una maggiore cooperazione nella tutela dei diritti dei nostri concittadini detenuti all'estero, ci permettono di osservare modelli democratici anche molto avanzati – incontrati ad esempio nel Sudamerica – dai quali prendere ispirazione per avanzare proposte certamente irrealizzabili nell'attuale contesto politico italiano ma che è tuttavia importante adoperare per disegnare l'orizzonte di una diversa cultura sociale che altrimenti rischia di venire definitivamente schiacciata.

## **L'esecuzione penale in Italia negli ultimi vent'anni**

*Daniela Ronco*

### *Premessa*

Il presente contributo intende fornire una fotografia dell'attuale controllo penale in Italia e una disamina delle evoluzioni che lo hanno caratterizzato negli ultimi vent'anni. Dagli inizi degli anni '90, infatti, l'Amministrazione Penitenziaria ha iniziato a raccogliere i dati relativi alle persone private della libertà personale, sebbene tale raccolta solo di recente sia stata poi arricchita da letture critiche e approfondite dei dati raccolti, nonché resa disponibile all'opinione pubblica tramite canali informativi di pubblico accesso<sup>1</sup>.

Mosconi (2009) introduceva così il nostro precedente rapporto: "Un dato di enorme peso ed evidenza domina la scena del carcere all'atto di redigere questo sesto rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione in Italia. A neppure tre anni dall'indulto del luglio 2006 il numero dei reclusi ha decisamente superato quello precedente al provvedimento, oltrepassando la quota di 63 mila" (Mosconi, 2009, p.7). Nel 2010 non si è affatto assistito ad un'inversione del trend di crescita, e si è così arrivati, al 30 giugno 2010, a superare le 68.000 persone detenute.

I fattori che determinano il sovraffollamento penitenziario sono molteplici e di varia natura: strutturali, politici, organizzativi, *in primis*. Focalizzeremo l'attenzione in particolare sui seguenti aspetti: le presenze in relazione alle capienze regolamentari, gli ingressi, la correlazione tra popolazione detenuta e sottoposta ad esecuzione penale esterna (soprattutto in relazione alla posizione giuridica), l'andamento degli ingressi di stranieri e tossicodipendenti, le opportunità di lavoro all'interno degli istituti penitenziari.

Come vedremo, i dati ci rivelano che a partire dagli anni '90 l'Italia ha intrapreso un processo di allineamento verso i sistemi di controllo penale diffusi già dal ventennio precedente negli Stati Uniti e nel Regno Unito (Garland, 2007), attraverso un progressivo inasprimento dei processi di criminalizzazione dei migranti e dei tossicodipendenti (coloro che, come vedremo, meglio esprimono il concetto di criminalizzazione della marginalità sociale), la sempre più difficile affermazione di logiche garantiste (si pensi ai numeri altissimi della carcerazione preventiva) e il costante verificarsi di forme di violazione dei diritti umani (spesso connessi alla problematica del sovraffollamento). Siamo ben lontani dall'affermazione di quel *diritto penale minimo* (Ferrajoli, 1989) che prescriveva politiche penali volte alla depenalizzazione e politiche penitenziarie volte alla decarcerizzazione, attraverso il ricorso al carcere come *extrema ratio* e alle misure alternative intese come propriamente *alternative* al carcere. I dati ci mostrano come anche in Italia si stia invece progressivamente affermando quello che molti teorici del controllo sociale hanno definito *net widening* (Cohen, 1985), l'espansione della rete, quell'effetto perverso (Boudon, 1971) per cui all'introduzione di modelli alternativi di esecuzione penale non corrisponde la riduzione della popolazione detenuta, bensì un allargamento delle maglie della rete, ossia il coinvolgimento nel controllo penale di un numero maggiore di individui o gruppi sociali. Tale fenomeno va collocato nella più ampia crisi dello stato assistenziale, per cui la gestione delle nuove forme di povertà e marginalità viene sempre più gestita attraverso lo stato penale e il ricorso alla criminalizzazione (Wacquant, 2006).

Una considerazione preliminare al presente lavoro riguarda il materiale a disposizione, ossia i dati sull'esecuzione penale. A tal proposito in Italia manca quell'ambizione all'accuratezza e alla completezza che altri paesi europei hanno sviluppato in maniera più netta da almeno qualche decennio. Prendiamo due esempi su tutti. Il *Ministère de la Justice et des Libertés* francese da anni pubblica dei bollettini mensili sulle condizioni

delle carceri che raccolgono tutte le informazioni che il nostro ministero raccoglie e pubblica semestralmente, arricchite da elaborazioni che illustrano le variazioni mensili o rispetto agli anni precedenti. Inoltre vengono realizzati e pubblicati periodicamente i dati e le analisi sulla recidiva, suddivisa per tipologia di reati per esempio. Particolarmente significativo è altresì il ricorso da parte del Ministero francese al partenariato con importanti centri di ricerca sui temi oggetto delle analisi in questione, tra i quali per esempio il CESDIP (*Centre de Recherches Sociologiques sur le Droits et les Institutions Pénales*).

Anche il *Ministry of Justice* inglese raccoglie e pubblica bollettini mensili arricchiti da rielaborazioni statistiche espresse attraverso grafici e strumenti di rilevazione delle variazioni temporali. Ciò che spicca è inoltre l'ampiezza degli archivi statistici e della mole di dati che essi contengono: sul sito internet del ministero, per esempio, è possibile consultare i dati (addirittura giornalieri) sugli ECL (*End of Custody Licence releases and recalls*). Anche il settore della *probation* è caratterizzato da un'attenta e completa raccolta e rielaborazione dei dati, che non riguarda soltanto le persone sottoposte all'esecuzione penale, ma altresì i servizi stessi, la cui attività viene periodicamente valutata attraverso l'uso di indicatori statistici di performance, in relazione a precisi standard nazionali. Se questo sembra forse esprimere gli eccessi dell'affermazione delle logiche manageriali nel Regno Unito (McWilliams, 1992), al contempo persegue certamente un obiettivo di trasparenza, come peraltro la presenza di una pluralità di organismi indipendenti che dispongono dei dati ai fini della loro analisi (si pensi all'*Her Majesty's Inspectorate of Prison* e all'*Her Majesty's Inspectorate of Probation*).

La raccolta dati in Italia sembra rispondere più a logiche burocratiche, anche di ottemperanza a richieste sovranazionali, che non a interessi di carattere politico e operativo, oltre che scientifico, di sviluppo di considerazioni e riflessioni sulla situazione e sulle tendenze dell'esecuzione penale all'interno

del nostro paese. Pertanto una riflessione allargata che tenga conto anche di questo aspetto ci sembra preliminare a qualunque efficace politica penitenziaria.

*I dati sulla popolazione detenuta: ingressi e presenze*

Tabella 1. Ingressi dalla libertà negli istituti penitenziari - Serie storica 1991-2009

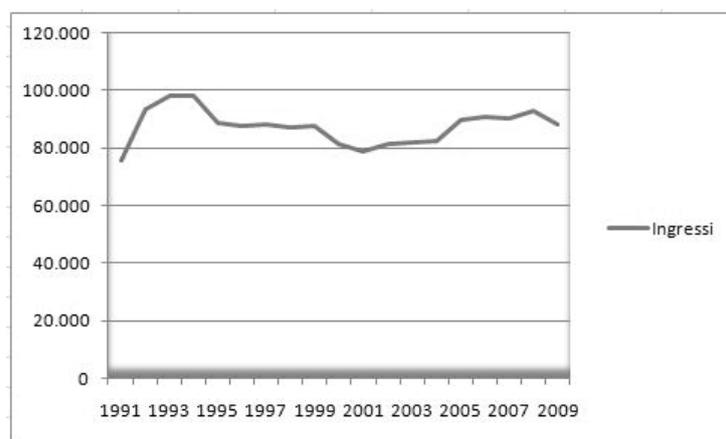
ANNO	INGRESSI DALLA LIBERTÀ' DI SOGGETTI ITALIANI			INGRESSI DALLA LIBERTÀ' DI SOGGETTI STRANIERI			TOTALE INGRESSI DALLA LIBERTÀ'		
	UOMINI	DONNE	TOTALE	UOMINI	DONNE	TOTALE	UOMINI	DONNE	TOTALE
1991	57.809	4.835	62.644	12.168	974	13.142	69.977	5.809	75.786
1992	71.249	6.360	77.609	14.398	1.321	15.719	85.647	7.681	93.328
1993	71.535	5.861	77.396	19.122	1.601	20.723	90.657	7.462	98.119
1994	67.980	5.550	73.530	22.613	2.102	24.715	90.593	7.652	98.245
1995	59.948	4.744	64.692	21.692	2.031	23.723	81.640	6.775	88.415
1996	58.632	4.365	62.997	22.174	2.478	24.652	80.806	6.843	87.649
1997	57.109	4.220	61.329	24.678	2.298	26.976	81.787	6.518	88.305
1998	54.575	3.828	58.403	26.316	2.415	28.731	80.891	6.243	87.134
1999	54.424	4.077	58.501	26.586	2.775	29.361	81.010	6.852	87.862
2000	49.098	3.678	52.776	25.781	2.840	28.621	74.879	6.518	81.397
2001	47.191	3.344	50.535	25.334	2.780	28.114	72.525	6.124	78.649
2002	47.522	3.513	51.035	27.250	2.900	30.150	74.772	6.413	81.185
2003	46.434	3.504	49.938	28.206	3.646	31.852	74.640	7.150	81.790
2004	46.531	3.495	50.026	28.581	3.668	32.249	75.112	7.163	82.275
2005	45.755	3.526	49.281	35.202	5.404	40.606	80.957	8.930	89.887
2006	44.225	3.201	47.426	38.516	4.772	43.288	82.741	7.973	90.714
2007	43.328	3.253	46.581	39.943	3.917	43.860	83.271	7.170	90.441
2008	46.078	3.623	49.701	39.451	3.648	43.099	85.529	7.271	92.800
2009	44.554	3.439	47.993	36.719	3.354	40.073	81.273	6.793	88.066

Fonte: nostra elaborazione su dati Dap

Iniziamo la nostra analisi attraverso uno sguardo al trend di ingressi in carcere negli ultimi vent'anni, con particolare attenzione alla suddivisione per genere e nazionalità.

Osservando i dati contenuti nella tabella 1, assistiamo ad un processo di crescita degli ingressi in carcere nei primissimi anni '90, quando si registrano in termini assoluti i numeri più alti, numeri che tendono poi a decrescere, in maniera significativa, tra la metà degli anni '90 e il 2001. A partire dal 2002 osserviamo invece un nuovo processo di costante crescita, che tocca nel 2008 i 92.800 ingressi, mentre nel 2009 si registra un'inflazione che porta gli ingressi a 88.066. L'andamento è chiaramente visibile nel grafico 1.

Grafico 1. Ingressi dalla libertà negli istituti penitenziari - Serie storica 1991-2009

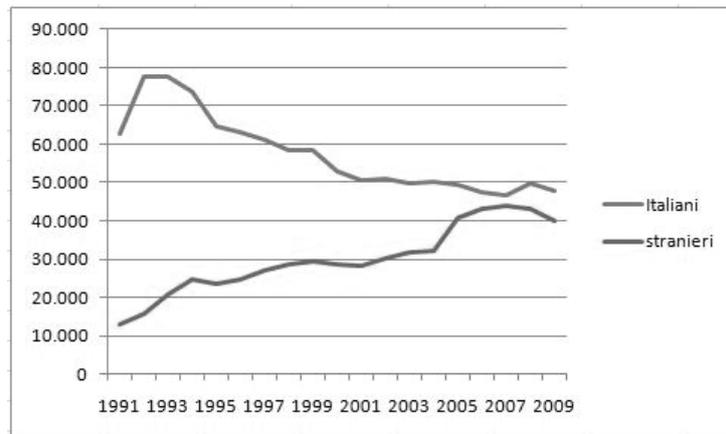


Fonte: nostra elaborazione su dati Dap

Se la percentuale di ingressi delle donne resta costante negli anni (pari al 7.7% del totale degli ingressi sia nel '91 che nel 2009, con lievi diversioni nell'intervallo compreso tra i due anni), la variazione senz'altro più significativa è rappresentata dalla percentuale di stranieri sul totale degli ingressi, che passa dal 17.3% del 1991 al 45.5% del 2009. Scorporando i dati relativi agli ingressi di persone italiane e quelli relativi a persone

straniere, infatti, notiamo chiaramente (grafico 2) gli andamenti di tendenziale convergenza tra i due dati.

Grafico 2. Ingressi dalla libertà di Italiani e stranieri – Serie storica 1991-2009



Fonte: nostra elaborazione su dati Dap

Vedremo in seguito come gli ingressi delle persone straniere varino tuttavia considerevolmente su scala territoriale.

Per quanto riguarda le presenze in carcere, tra il 1991 e il 2009 si è passati da 35.469 a 64.791 persone detenute, registrando così quasi un raddoppio delle presenze. La percentuale di donne diminuisce nell'arco di vent'anni, dal 5.33% al 4.12%.

L'ESECUZIONE PENALE

Tabella 2. Presenze negli istituti penitenziari per adulti – Serie storica 1991-2009

Data di rilevazione	Presenti	di cui donne	% donne sul totale
31/12/1991	35469	1892	5.33%
31/12/1992	47316	2568	5.43%
31/12/1993	50348	2525	5.02%
31/12/1994	51165	2311	4.52%
31/12/1995	46908	1999	4.26%
31/12/1996	47709	2099	4.40%
31/12/1997	48495	1938	4.00%
31/12/1998	47811	1832	3.83%
31/12/1999	51814	2190	4.23%
31/12/2000	53165	2316	4.36%
31/12/2001	55275	2421	4.38%
31/12/2002	55670	2469	4.44%
31/12/2003	54237	2493	4.60%
31/12/2004	56068	2589	4.62%
31/12/2005	59523	2804	4.71%
31/12/2006	39005	1670	4.28%
31/12/2007	48693	2175	4.47%
31/12/2008	58127	2526	4.35%
31/12/2009	64791	2751	4.12%

Fonte: nostra elaborazione su dati Dap

Analizzando congiuntamente la serie storica degli ingressi e delle presenze in carcere, vediamo come i primi anni '90 registrano significativi tassi di crescita per entrambi. L'analisi sulla relazione tra tasso di detenzione e reati denunciati alle Forze dell'Ordine condotta da Jocteau (2009), tuttavia, mostra come non ci sia correlazione tra i due fenomeni: la crescita della popolazione detenuta dei primi anni '90 non corrisponde ad un aumento del numero dei reati denunciati, che anzi in quegli anni diminuisce significativamente. Assistiamo così all'inizio di un fenomeno di criminalizzazione che, sull'onda dello sviluppo dello stato penale, segnerà tutti gli anni '90 e il primo decennio del duemila, colpendo in un primo momento in misura maggiore gli italiani e poi, via via in misura crescente, gli stranieri (Palidda, 2009).

Venendo ad analizzare la situazione attuale, i dati più recenti forniti dal Dap registrano una presenza al 30 giugno 2010 di 68.258 persone detenute, a fronte di una capienza regolamentare pari a 44.568, con un tasso di sovraffollamento che raggiunge il 153%.

Tabella 3. Capienza degli istituti e detenuti presenti per Regione di detenzione - Situazione al 30/06/2010

REGIONE	Nr. Istituti	CAPIENZA						DETENUTI PRESENTI		
		REGOLAMENTARE			TOLLERABILE			Donne	Uomini	Totale
		Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale
ABRUZZO	7	59	1.396	1.455	83	2.125	2.208	74	1.886	1.960
BASILICATA	3	24	384	408	33	595	628	14	530	544
CALABRIA	12	30	1.825	1.855	50	2.965	3.015	50	3.018	3.068
CAMPANIA	17	209	5.297	5.506	315	7.587	7.902	310	7.729	8.039
EMILIA ROMAGNA	13	120	2.273	2.393	206	3.803	4.009	159	4.376	4.535
FRIULI VENEZIA GIULIA	5	35	513	548	53	788	841	27	850	877
LAZIO	14	333	4.275	4.608	447	6.755	7.202	460	5.805	6.265
LIGURIA	7	43	1.096	1.139	83	1.509	1.592	83	1.665	1.748
LOMBARDIA	19	519	5.148	5.667	781	7.947	8.728	618	8.476	9.094
MARCHE	7	19	743	762	32	1.035	1.067	38	1.048	1.086
MOLISE	3	8	346	354	14	493	507	0	440	440
PIEMONTE	13	150	3.294	3.444	252	5.235	5.487	165	5.016	5.181
PUGLIA	12	197	2.354	2.551	326	3.681	4.007	228	4.373	4.601
SARDEGNA	12	53	1.917	1.970	78	2.578	2.656	53	2.275	2.328
SICILIA	26	315	4.878	5.193	420	7.336	7.756	202	8.005	8.207
TOSCANA	18	143	3.086	3.229	211	4.747	4.958	194	4.356	4.550
TRENTINO ALTO ADIGE	3	20	238	258	29	297	326	21	385	406
UMBRIA	4	78	1.054	1.132	103	1.666	1.769	83	1.612	1.695
VALLE D'AOSTA	1	6	175	181	8	180	188	0	272	272
VENETO	10	211	1.704	1.915	267	2.659	2.926	224	3.138	3.362
Totale nazionale	206	2.572	41.996	44.568	3.791	63.981	67.772	3.003	65.255	68.258

Fonte: nostra elaborazione su dati Dap

La tabella 3 riporta le presenze suddivise per Regione. Un'analisi correlata alle capienze regolamentari regionali delinea una notevole disomogeneità del tasso di sovraffollamento tra le varie Regioni. In particolare, il triste primato in termini di maggior sovraffollamento spetta all'Emilia Romagna (189.1%), alla Puglia (180.4%) e al Veneto (175.6%). Seguono la Calabria (165%), la Lombardia (160.5%), il Friuli Venezia Giulia (160%), la Sicilia (158%), il Trentino (157.4%), la

Liguria (153.5%), il Piemonte (150.4%), la Valle d'Aosta (150.3%), l'Umbria (150%), la Campania (146%), le Marche (142.5%), la Toscana (141%), il Lazio (136%), l'Abruzzo (134.7%), la Basilicata (133.3%), il Molise (124.3%) e la Sardegna (118.2%).

Volgendo l'attenzione al quadro internazionale, secondo i dati forniti dall'International Centre for Prison Studies del King's College di Londra, a fine 2009 l'Italia risultava al terzo posto per livello di sovraffollamento tra i paesi europei, con un tasso pari al 147%, al di sotto soltanto della Bulgaria (155.6%) e di Cipro (152.7)<sup>2</sup>. Analizzando le statistiche del Consiglio d'Europa, emerge altresì che al 1 settembre 2008 l'Italia aveva raggiunto il triste primato di paese più sovraffollato d'Europa.<sup>3</sup> Prendendo in considerazione il tasso di detenzione, al 30 aprile 2010 l'Italia si trovava invece al trentesimo posto (su un totale di 56 stati), con un tasso pari a 111%, non discostandosi quindi in tal senso in maniera significativa dai livelli medi europei.

#### *Tassi di detenzione e misure alternative*

Un dato di particolare interesse deriva dal confronto tra l'andamento della popolazione detenuta e di quella in misura alternativa, soprattutto negli anni più recenti, a seguito dell'approvazione del provvedimento di indulto. L'andamento tendenzialmente uniforme negli anni tra crescita/decrecita della popolazione detenuta e in misura alternativa sembra delineare un andamento parallelo dei due sistemi di esecuzione penale.

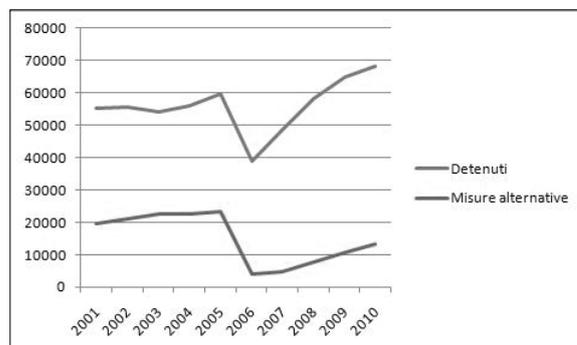
In linea generale, osserviamo un processo di lieve crescita tra il 2001 e il 2006, sia per quanto concerne la popolazione detenuta che quella in misura alternativa. A seguito dell'approvazione del provvedimento di indulto, che abbassa drasticamente entrambe le linee, osserviamo una ricrescita di entrambi, che tuttavia è molto più marcata e repentina nel caso della popolazione detenuta rispetto alla più lenta crescita delle misure alternative. Tale divario è chiaramente visibile nel grafico 3.

Tabella 4. Confronto persone detenute e in misura alternativa.  
Serie storica 2001-2010

Anno	Detenuti	Misure alternative
31/12/2001	55275	19542
31/12/2002	55670	21062
31/12/2003	54237	22624
31/12/2004	56068	22675
31/12/2005	59523	23394
31/12/2006	39005	4116
31/12/2007	48693	4902
31/12/2008	58127	7739
31/12/2009	64791	10762
30/06/2010	68258	13360

Fonte: nostra elaborazione su dati Dap

Grafico 3. Confronto persone detenute e in misura alternativa.  
Serie storica 2001-2010



Fonte: nostra elaborazione su dati Dap

Occorre precisare che i dati sulle misure alternative indicati nella tabella 4 e nel grafico 3 sono stati calcolati sottraendo per ogni anno i casi pervenuti dai casi gestiti. Il Dap, infatti, fornisce per ogni semestre i dati sui casi pervenuti (nel semestre di riferimento), e sui casi gestiti (ossia la somma tra i casi pervenuti in quel semestre e quelli in carico all'inizio del periodo di

rilevazione). Se il numero dei casi pervenuti costituisce un dato di flusso (assimilabile agli ingressi in carcere in un determinato arco temporale), il numero dei casi gestiti misura il carico di lavoro complessivo dell'esecuzione penale esterna in un determinato arco temporale. Ai fini della comparazione con i dati sulla popolazione detenuta, occorre invece utilizzare un dato "fotografia" (esattamente come nel caso dei dati sulle presenze, raccolti dal Dap al 30 giugno e al 31 dicembre di ogni anno), che è desumibile dalla sottrazione dei casi pervenuti dai casi gestiti. Questo è un tipico caso in cui la presentazione dei dati sembra rispondere a logiche differenti dal perseguimento di quell'accuratezza metodologica indispensabile per lo sviluppo di una riflessione costruttiva sulle forme dell'esecuzione penale, attraverso la comparazione tra pena detentiva e altri tipi di pene, come introdotto nella premessa del presente lavoro.

Per sviluppare delle considerazioni sulla correlazione tra il trend della popolazione detenuta e di quella in misura alternativa, è indispensabile inoltre volgere l'attenzione ai dati sulla posizione giuridica di chi è ristretto in carcere.

#### *Posizione giuridica e sovraffollamento*

Tra i fattori maggiormente responsabili del sovraffollamento penitenziario, oltre all'annoso problema della detenzioni di brevissima durata di cui abbiamo trattato nel precedente rapporto<sup>4</sup>, occorre registrare l'elevata percentuale di persone in attesa di giudizio: il 43.25% del totale delle persone detenute. Su scala internazionale, al 30 aprile 2010 l'Italia si trovava all'ottavo posto tra i paesi europei per la percentuale di persone in attesa di giudizio detenute negli istituti di pena, dopo Monaco, Montenegro, Andorra, Liechtenstein, Turchia, Lussemburgo e Gibilterra<sup>5</sup>.

La tabella 5 mostra una situazione significativamente sbilanciata tra italiani e stranieri in relazione alla posizione giuridica: se tra le persone detenute italiane quelle imputate costituiscono il 39.4%, la metà circa degli stranieri si trova in attesa di giudizio.

Tabella 5. Posizione giuridica italiani e stranieri - 30 giugno 2010

	ITALIANI	STRANIERI	TOTALE
Attesa di primo giudizio	8982	5715	14697
Appellanti	4182	3793	7975
Ricorrenti	2532	2602	5134
Misto	1346	374	1720
Totale imputati	17042	12484	29526
Condannati definitivi	24498	12283	36781
Internati	1624	162	1786
Da impostare	128	37	165
Totale	43292	24966	68258

Fonte: nostra elaborazione su dati Dap

Tabella 6. Posizione giuridica – Serie storica 1991-2009

Data di rilevazione	Imputati		Condannati		Internati		Totale
		% su tot.		% su tot.		% su tot.	
31/12/1991	19875	56.03%	14319	40.37%	1275	3.6%	35469
31/12/1992	25343	53.56%	20567	43.47%	1406	2.97%	47316
31/12/1993	25497	50.64%	23503	46.68%	1348	2.68%	50348
31/12/1994	23544	46.02%	26265	51.33%	1356	2.65%	51165
31/12/1995	19431	41.42%	26089	55.62%	1388	2.96%	46908
31/12/1996	19375	40.61%	26962	56.51%	1372	2.88%	47709
31/12/1997	20510	42.29%	26646	54.95%	1339	2.76%	48495
31/12/1998	21952	45.91%	24551	51.35%	1308	2.74%	47811
31/12/1999	23699	45.74%	26674	51.48%	1441	2.78%	51814
31/12/2000	24295	45.7%	27414	51.56%	1456	2.74%	53165
31/12/2001	23302	42.16%	30658	55.46%	1315	2.38%	55275
31/12/2002	21682	38.95%	32854	59.02%	1134	2.04%	55670
31/12/2003	20225	37.29%	32865	60.6%	1147	2.11%	54237
31/12/2004	20036	35.74%	35033	62.48%	999	1.78%	56068
31/12/2005	21662	36.39%	36676	61.62%	1185	1.99%	59523
31/12/2006	22145	56.77%	15468	39.66%	1392	3.57%	39005
31/12/2007	28188	57.89%	19029	39.08%	1476	3.03%	48693
31/12/2008	29901	51.44%	26587	45.74%	1639	2.82%	58127
31/12/2009	29809	46.01%	33145	51.16%	1837	2.83%	64791

Fonte: nostra elaborazione su dati Dap

La tabella 6 evidenzia un trend di progressiva diminuzione, tra il 1991 e il 2004, della quota di imputati, a fronte di un progressivo incremento della percentuale di condannati. Il provvedimento di indulto del 2006, fattore determinante di inver-

sioni di tendenza secondo una pluralità di aspetti, comporta come era prevedibile un forte sbilanciamento per cui il numero di imputati torna a livelli molto alti (56.77%) e quello dei condannati scende al 39.66%. Negli anni seguenti osserviamo una progressiva tendenza al livellamento tra i due dati, che non può tuttavia essere letta favorevolmente in termini garantistici, dal momento che la quota di persone in attesa di giudizio a tre anni dall'approvazione dell'indulto risulta ancora a livelli altissimi, soprattutto se messa a confronto con il contesto europeo.

Anche i dati sulle pene residue ci danno alcune indicazioni sulle cause del sovraffollamento carcerario e sui differenti accessi alle alternative al carcere tra italiani e stranieri.

Tabella 7. Residuo pena italiani e stranieri – 30 giugno 2010

	ITALIANI	% su TOT. ITAL.	STRANIERI	% su TOT. STRAN.	TOTALE
da 0 a 1 anno	6553	26.75%	5048	41.1%	11601
da 1 a 2 anni	4324	17.65%	2844	23.15%	7168
da 2 a 3 anni	3317	13.54%	1734	14.12%	5051
da 3 a 5 anni	3806	15.54%	1390	11.32%	5196
da 5 a 10 anni	3385	13.82%	905	7.37%	4290
da 10 a 20 anni	1377	5.62%	262	2.13%	1639
oltre 20 anni	299	1.22%	46	0.37%	345
ergastolo	1437	5.86%	54	0.44%	1491
Totale	24498	100.00%	12283	100.00%	36781

Fonte: nostra elaborazione su dati Dap

Il 64.8% dei condannati deve scontare una pena inferiore ai 3 anni (dei quali il 31.5% inferiore ad un anno). Se, nel caso degli italiani, le persone con pene residue inferiori ai tre anni costituiscono il 58% dei condannati, nel caso degli stranieri esse costituiscono il 78.4% (dei quali il 41% inferiore ad un anno). Tali dati mostrano emblematicamente il sottoutilizzo dello strumento delle misure alternative in chiave deflazionistica del sovraffollamento e, soprattutto, la maggiori difficoltà delle persone straniere ad accedere a sistemi di esecuzione penale alternativa alla reclusione, in palese violazione dell'art. 3 della Costituzione che prevede l'uguaglianza di tutti i citta-

dini davanti alla legge<sup>6</sup>. Su questo pesano inevitabilmente carenze progettuali e nell'accoglienza degli stranieri sul territorio, ma, ancor prima, la presenza di leggi criminogene che colpiscono questa specifica categoria di persone (basti pensare al pacchetto sicurezza) ostacolando la strutturazione di percorsi di reinserimento sul territorio<sup>7</sup>.

### *Il carcere degli emarginati*

Stranieri, tossicodipendenti e sieropositivi vengono in genere accorpati nella definizione fornita in primis da Alessandro Margara di "detenzione sociale" che va a delineare un carcere sempre più spesso definito come "contenitore di marginalità" (De Vito, 2009). Ma il carcere costituisce in realtà "l'ultimo anello di un processo di selezione ben più esteso" sul quale incidono "il discorso politico sulla criminalità, la possibilità di accedere al diritto alla difesa, la struttura del codice penale e la prassi giudiziaria, la mentalità degli operatori di polizia, di quelli sociali, giudiziari e penitenziari" (ibidem, p. 134)<sup>8</sup>.

Partendo dall'analisi della variabile nazionalità, osserviamo che la presenza di persone straniere nei penitenziari italiani è più che raddoppiata negli ultimi vent'anni. Se nel 1991 avevamo il 15.13% di stranieri nelle patrie galere, a fine 2009 essi costituiscono il 37.15%.

Il raffronto tra le presenze degli italiani e degli stranieri nell'intervallo considerato (v. grafico 4) evidenzia un andamento abbastanza costante delle presenze di italiani in carcere tra il 1993 e il 2006, a fronte di una costante crescita della presenza di stranieri. A seguito dell'approvazione del provvedimento di indulto, invece, osserviamo una rapida crescita delle presenze di entrambe le categorie.

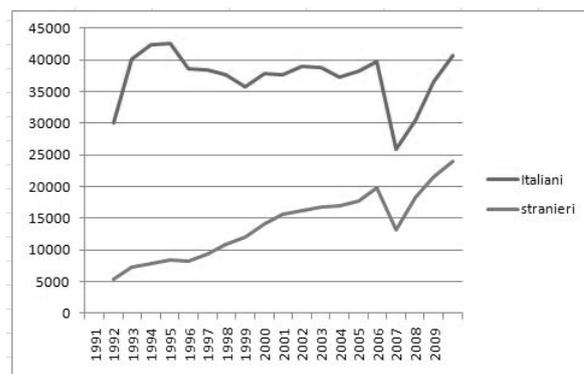
L'ESECUZIONE PENALE

Tabella 8. Presenze stranieri – Serie storica 1991-2010

Data di rilevazione	Presenti	di cui stranieri	% stranieri sul totale
31/12/1991	35469	5365	15.13%
31/12/1992	47316	7237	15.30%
31/12/1993	50348	7892	15.67%
31/12/1994	51165	8481	16.58%
31/12/1995	46908	8334	17.77%
31/12/1996	47709	9373	19.65%
31/12/1997	48495	10825	22.32%
31/12/1998	47811	11973	25.04%
31/12/1999	51814	14057	27.13%
31/12/2000	53165	15582	29.31%
31/12/2001	55275	16294	29.48%
31/12/2002	55670	16788	30.16%
31/12/2003	54237	17007	31.36%
31/12/2004	56068	17819	31.78%
31/12/2005	59523	19836	33.32%
31/12/2006	39005	13152	33.72%
31/12/2007	48693	18252	37.48%
31/12/2008	58127	21562	37.09%
31/12/2009	64791	24067	37.15%

Fonte: nostra elaborazione su dati Dap

Grafico 4. Presenze Italiani e stranieri nelle carceri italiane – Serie storica 1991-2009



Fonte: nostra elaborazione su dati Dap

Un altro dato su cui soffermare l'attenzione è la distribuzione regionale delle persone straniere detenute. Rileviamo infatti significative differenze nelle presenze degli stranieri nelle varie Regioni italiane, con i valori massimi rappresentati da Valle d'Aosta (70.2%), Friuli Venezia Giulia (59.4%) e Veneto (57.3%), a fronte di percentuali minime di presenza nelle Regioni Campania (12.1%), Basilicata (14.9%) e Molise (18%).

Tabella 9. Presenze stranieri per Regione – 30 giugno 2010

REGIONE	Presenti	di cui stranieri	% stranieri sui presenti
ABRUZZO	1.960	429	21.9%
BASILICATA	544	81	14.9%
CALABRIA	3.068	805	26.2%
CAMPANIA	8.039	972	12.1%
EMILIA ROMAGNA	4.535	2376	52.4%
FRIULI VENEZIA GIULIA	877	521	59.4%
LAZIO	6.265	2347	37.5%
LIGURIA	1.748	945	54.1%
LOMBARDIA	9.094	4080	44.9%
MARCHE	1.086	453	41.7%
MOLISE	440	79	18%
PIEMONTE	5.181	2527	48.8%
PUGLIA	4.601	854	18.6%
SARDEGNA	2.328	1039	44.6%
SICILIA	8.207	1983	24%
TOSCANA	4.550	2299	50.5%
TRENTINO ALTO ADIGE	406	259	63.8%
UMBRIA	1.695	801	47.3%
VALLE D'AOSTA	272	191	70.2%
VENETO	3.362	1925	57.3%
Totale nazionale	68.258	24966	

Fonte: nostra elaborazione su dati Dap

In sintesi riscontriamo una presenza molto alta (intorno al 50%) di stranieri nelle Regioni del nord Italia, lievemente

minore (43.4%) nelle Regioni del centro e significativamente più bassa nelle Regioni del sud (21.3%).

Tabella 10. Presenze stranieri Nord-Centro-Sud – 30 giugno 2010

Regioni	Presenti	di cui stranieri	% stranieri
NORD	25475	12824	50.3%
CENTRO	13596	5900	43.4%
SUD	29187	6242	21.3%
Totale	68258	24966	100%

Fonte: nostra elaborazione su dati Dap

I due istituti con maggior presenze di stranieri al 30 giugno 2010 risultano tuttavia due carceri sarde: Mamone (84,35%) e Isili (74,70%)<sup>9</sup>. Si tratta di due case di reclusione, in cui la presenza di condannati stranieri è molto alta soprattutto se raffrontata alle medie degli ingressi (nel primo semestre 2010, per esempio, sono entrate nelle carceri sarde 658 persone di cui 96 stranieri, pari al 14% circa). Tale dato lascia presupporre che i condannati stranieri che scontano la loro pena nelle carceri sarde siano stati in gran parte trasferiti da altre Regioni italiane, il che apre ad una riflessione sulla garanzia del principio della territorialità nell'esecuzione penale.

Mediamente, comunque, gli istituti del centro-nord Italia sono quelli in cui sono ristrette le percentuali più alte di stranieri. Oltre alle tristemente sovraffollate carceri emiliane (a Parma gli stranieri sono il 69.81%, a Modena il 67.47%, a Bologna il 62.42%, a Ravenna il 63.01%, a Reggio Emilia il 64.83%), occorre segnalare l'elevata presenza di stranieri nelle carceri tri-venete (Bolzano: 66.01%, Trento: 66.45%, Verona: 64.15%, Vicenza: 62,57%; Rovigo: 60.55), piemontesi (Alessandria Don Soria: 67.66%, Fossano: 61.90%), lombarde (Milano San Vittore: 62.97%, Busto Arsizio: 64.47%) e toscane (Arezzo: 65.15%, Firenze Sollicciano: 65.63%, Pisa: 61.17%, Lucca: 61.68%).

Quindi, nonostante sporadiche eccezioni (le due carceri

sarde, come visto, o il carcere siciliano di Piazza Armerina, in cui gli stranieri costituiscono il 61.06% dei presenti), tendenzialmente rileviamo una forte presenza di stranieri negli istituti del centro e nord Italia, dove spesso essi costituiscono ben più della metà della popolazione detenuta.

I dati sulla tossicodipendenza in carcere e in misura alternativa sono analizzati dettagliatamente da Alessio Scandurra nel capitolo contenuto nel presente rapporto. Qui ci limitiamo, per completezza espositiva, a presentare la serie storica tra il 1991 e il 2009 delle presenze in carcere di detenuti tossicodipendenti, affetti da Hiv e da malattie indicative di Aids.

Tabella 11. Tossicodipendenza, hiv e aids conclamata – Serie storica 1991-2009

DATA DI RILEVAZIONE	DETENUTI PRESENTI	DETENUTI TOSSICODIPENDENTI		DETENUTI AFFETTI DA HIV		DETENUTI AFFETTI DA MALATTIE INDICATIVE DI AIDS	
			% rispetto ai presenti		% rispetto ai presenti		% rispetto ai sieropositivi
31/12/1991	35.469	11.540	32,54	3.169	8,93	84	2,65
31/12/1992	47.316	14.818	31,32	3.530	7,46	50	1,42
31/12/1993	50.348	15.135	30,06	3.407	6,77	86	2,52
31/12/1994	51.165	14.742	28,81	2.772	5,42	30	1,08
31/12/1995	46.908	13.488	28,75	2.232	4,76	62	2,78
31/12/1996	47.709	13.859	29,05	2.104	4,41	74	3,52
31/12/1997	48.495	14.074	29,02	1.838	3,79	106	5,77
31/12/1998	47.811	13.567	28,38	1.546	3,23	118	7,63
31/12/1999	51.814	15.097	29,14	1.638	3,16	163	9,95
31/12/2000	53.165	14.440	27,16	1.459	2,74	128	8,77
31/12/2001	55.275	15.442	27,94	1.421	2,57	169	11,89
31/12/2002	55.670	15.429	27,72	1.375	2,47	169	12,29
31/12/2003	54.237	14.501	26,74	1.311	2,42	154	11,75
31/12/2004	56.068	15.558	27,75	1.472	2,63	182	12,36
31/12/2005	59.523	16.135	27,11	1.491	2,50	155	10,40
31/12/2006	39.005	8.363	21,44	708	1,82	93	13,14
31/12/2007	48.693	13.424	27,57	1.008	2,07	151	14,98
31/12/2008	58.127	15.772	27,13	1.178	2,03	175	14,86
30/06/2009 (*)	63.630	15.396	24,20	1.227	1,93	147	11,98

Fonte: nostra elaborazione su dati Dap

Nota(\*): I dati risultano sottostimati in quanto non tutti gli istituti hanno risposto al questionario, alcuni adducendo problemi organizzativi legati al passaggio delle competenze al S.S.N.

Un dato che balza agli occhi riguarda il rapporto tra il trend delle presenze di persone detenute affette da Hiv e quello di

coloro che sono affetti da malattie indicative di Aids. Se il numero dei primi decresce progressivamente, passando dall'8.93% del 1991 all'1.93% del 2008, i secondi, al contrario, passano, nello stesso arco temporale, dal 2.65% all'11.98% del totale dei sieropositivi e, in termini assoluti, raddoppiano tra il 1991 (in cui si registrano 84 casi) e il 2008 (in cui si registrano 175 casi), nonostante il numero dei detenuti affetti da Hiv sia sceso, nello stesso arco temporale, da 3169 a 1178. Tale dato richiama la necessità di sviluppare analisi empiriche di approfondimento sull'applicazione delle norme sull'incompatibilità tra Aids e carcere e sull'evoluzione che tale applicazione ha subito negli anni, soprattutto in riferimento all'impatto che hanno avuto le sentenze della Corte Costituzionale n. 438 e 439 del 1995, le quali hanno posto le basi per la formulazione della legge 12 luglio 1999 n. 231 che abolisce l'automatismo dell'incompatibilità tra aids conclamata e carcere. Analisi che inesorabilmente risultano di non facile conduzione in questa specifica fase di transizione del sistema sanitario penitenziario<sup>10</sup> che vede il passaggio di competenze dal Ministero della Giustizia a quello della Salute.<sup>11</sup>

*Uno sguardo sul trattamento: il lavoro all'interno degli istituti di pena*

“Di quell'autentico stato di abbandono era complice anche la penuria di lavoro all'interno degli istituti di pena. Di fatto, questo si limitava alle occupazioni legate al funzionamento del carcere stesso: alcuni detenuti erano così cuochi, spesini, scopini, scrivani o imbianchini, idraulici, elettricisti e muratori. Altre eventuali *lavorazioni*, come officine di riparazione di biciclette, laboratori artigianali e perfino call center, erano rarità nel panorama carcerario di quei decenni e occupavano solitamente un numero assai limitato di detenuti. Nella maggior parte dei casi l'accesso al lavoro era regolato secondo turni quindicinali, scarsamente retribuito e soggetto a un'eccessiva discrezionalità da parte di comandanti e ispettori, che lo utiliz-

zavano come un premio piuttosto che considerarlo un diritto dei detenuti”. De Vito (2009, p. 148) descrive così il lavoro penitenziario a cavallo tra gli anni '90 e i primi anni Duemila. Contrariamente a quanto previsto dall'Ordinamento Penitenziario, che considera il lavoro come uno dei principali elementi del trattamento (e, alla luce delle caratteristiche di marginalità sociale della stragrande maggioranza delle persone detenute attualmente, potremmo dire, senza ritrosie, il principale), da considerarsi precisamente come diritto della persona detenuta, le opportunità offerte dagli istituti penitenziari risultano non solo quantitativamente limitate e sostanzialmente dequalificanti, ma soprattutto tendono con il tempo a ridursi sempre di più.

Tabella 12. Detenuti lavoranti - 31 dicembre 2009

	Numero detenuti	%	di cui stranieri	%
Detenuti lavoranti alle dipendenze A.P.	12.376	86.7%	4737	92.6%
Detenuti lavoranti non alle dipend. A.P.	1895	13.3%	377	7.4%
Totale	14271	100.0%	5114	100.0%
Totale detenuti presenti	64791		24067	
% lavoranti sui presenti	22%		21.2%	

Fonte: nostra elaborazione su dati Dap

Secondo i dati del DAP<sup>12</sup>, al 31 dicembre 2009 le persone detenute impegnate in un'attività lavorativa erano il 22% del totale dei detenuti, a fronte del 34,46% registrate al 30 giugno 1991. Nell'arco di 20 anni, quindi, le opportunità lavorative si sono notevolmente ridotte. E' emblematico in tal senso quanto contenuto nella Relazione anno 2008 della Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento: “Non si può far a meno di segnalare che nonostante la crescente domanda ed il costante incremento del numero dei ristretti, le risorse finanziarie stanziare per il 2009 sui capitoli di bilancio in relazione alle varie attività lavorative registrano una decurtazione che comporterà un taglio stimabile intorno al 22% dei posti di lavoro intramurali”. Ed effettivamente, come rileva Ristretti Orizzonti attra-

verso l'analisi del bilancio dell'amministrazione penitenziaria, tra il 2007 e il 2010 le spese per le mercedi ai detenuti lavoranti si è ridotta del 13,2%. Così la vita nelle carceri italiane sembra identificarsi sempre più come "pena del non lavoro", secondo la nota definizione di L. Berzano (1994).

### *Conclusioni*

Lo scenario delineato nel presente articolo apre ad una serie di riflessioni sulle criticità del nostro sistema di esecuzione penale. Ci limitiamo a proporre tre, nel tentativo di sintetizzare quanto fin qui presentato.

In primo luogo il confronto con la situazione internazionale mostra come il nostro paese si trovi in una situazione certamente non rosea nel raffronto con gli altri paesi europei. Se, da un lato, infatti, alcuni dati mostrano come l'Italia si sia avvicinata alle politiche penali importate in Europa dal Regno Unito (si pensi ai livelli dei tassi di detenzione, alla crescita parallela di detenzione e misure alternative, alla criminalizzazione dei migranti, ecc.), dall'altro lato il nostro paese presenta alcuni elementi di peculiare criticità: l'Italia si trova al terzo posto per livello di sovraffollamento e all'ottavo posto per percentuale di persone detenute in attesa di giudizio. I due fattori, peraltro non scollegati tra loro, determinano il non rispetto dei diritti fondamentali delle persone private della libertà personale, come più volte ribadito da valutazioni operate da organismi sovranazionali sulla situazione dei nostri penitenziari<sup>13</sup>.

In secondo luogo abbiamo visto come il raffronto tra l'andamento delle carcerazioni e delle misure alternative mostri chiaramente come il ricorso alle misure alternative avvenga generalmente non in chiave deflazionistica delle presenze in carcere, bensì come realizzazione concreta di quell'espansionismo penale che negli ultimi anni ha investito il mondo occidentale, a partire da Stati Uniti e Regno Unito. Come hanno messo in luce i teorici del controllo sociale, sempre più le pene alternative al carcere diventano strumento di penalizzazione di un

numero maggiore di persone e comportamenti e tale fenomeno contrasta con quanto previsto dai teorici del *garantismo* e del *diritto penale minimo* (Ferrajoli, 1989), secondo i quali è opportuno che il ricorso alla carcerazione sia l'*extrema ratio* e le pene alternative si affermino non all'*ombra del carcere* (Worrall, Hoy, 2005), bensì in sostituzione ad esso. E questo sembra quanto mai vero e urgente nel momento in cui, come quello attuale, i livelli di sovraffollamento sono tali da determinare sempre più frequentemente la violazione di diritti umani.

Infine, uno sguardo sui dati relativi alle caratteristiche socio-anagrafiche delle persone detenute mostra come i nostri istituti di pena continuino ad essere, da almeno quindici anni a questa parte, contenitori delle marginalità sociali, legate alla tossicodipendenza e alla nazionalità in primis. In questo lo sgretolarsi dello stato assistenziale a favore di quello penale trova la sua più emblematica manifestazione, cosicché la criminalizzazione diventa la risposta principale a determinati comportamenti che necessiterebbero di ben altre risposte, fatte di accoglienza, prevenzione, integrazione. Tutti principi concretizzabili, tra l'altro, attraverso l'offerta di opportunità lavorative che, come abbiamo visto, tendono invece a ridursi in misura sempre crescente. L'inevitabile effetto è così la conferma dell'esecuzione penale come strumento di potenziamento del processo di marginalizzazione sociale.

#### NOTE

<sup>1</sup> Si pensi al costante lavoro di rielaborazione dei dati ministeriali periodicamente realizzato e pubblicato da Ristretti Orizzonti.

<sup>2</sup> I dati sono stati consultati in data 6 agosto 2010 sul sito dell'International Centre for Prison Studies, all'indirizzo [http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb\\_stats.php?area=europe&category=wb\\_occupancy](http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb_stats.php?area=europe&category=wb_occupancy).

<sup>3</sup> I dati sono tratti da Space I, raccolta di statistiche sulla popolazione detenuta pubblicate annualmente dal Consiglio d'Europa, all'indirizzo [http://www.coe.int/T/F/affaires\\_juridiques/coop%E9ration\\_juridique/Empri\\_sonnement\\_et\\_alternatives/](http://www.coe.int/T/F/affaires_juridiques/coop%E9ration_juridique/Empri_sonnement_et_alternatives/)

<sup>4</sup> Si rimanda in particolare al saggio di G. Cellini, D. Ronco (2009, p. 23).

<sup>5</sup> Anche in questo caso i dati sono tratti dal sito dell'International Centre for Prison Studies del King's College di Londra, in particolare all'indirizzo: [http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb\\_stats.php?area=europe&category=wb\\_pretrial](http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb_stats.php?area=europe&category=wb_pretrial).

<sup>6</sup> Su questo punto si rimanda in particolare alle considerazioni contenute in G. Jocteau (2009, 2008).

<sup>7</sup> Per un'interessante panoramica europea del "razzismo istituzionale" il riferimento principale è senza dubbio a Palidda (2009). Per una disamina sul "razzismo istituzionale" messo in atto dall'attuale governo italiano, invece, si veda in particolare l'interessante analisi condotta da S. Marietti (2009), oltre al contributo di P. Gonnella e S. Marietti contenuto nel presente rapporto.

<sup>8</sup> Sul punto si vedano in particolare le ricerche di A. Cottino - C. Sarzotti (1995) e G. Mosconi - D. Padovan (2005).

<sup>9</sup> Oltre a Mamome e Isili (entrambe case di reclusione), anche la casa circondariale di Macomer presenta un'alta percentuale di stranieri (66.25%). Occorre sottolineare, tuttavia, che nelle altre case circondariali sarde le presenze di stranieri sono molto più basse, in particolare: Cagliari (13.86%), Iglesias (33.33%), Lanusei (25%), Oristano (27.27%), Nuoro (10.81%), Sassari (20.93 %).

<sup>10</sup> Si rimanda a questo proposito al contributo di Silvia Giacomini contenuto nel presente rapporto.

<sup>11</sup> Basti pensare a cosa può comportare, per la ricerca scientifica ma soprattutto per la programmazione delle politiche sanitarie penitenziarie, l'inesistenza, nel momento in cui si scrive questo rapporto, di un modello comune di raccolta dati da parte delle singole Aziende Sanitarie Locali competenti in tema di sanità penitenziaria.

<sup>12</sup> I dati sulla serie storica dei detenuti lavoranti tra il 1991 e il 2009 sono tratti dal sito del Ministero della Giustizia, in particolare all'indirizzo [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.wp?facetNode\\_1=1\\_5\\_16&previousPage=mg\\_1\\_14&contentId=SST168616](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.wp?facetNode_1=1_5_16&previousPage=mg_1_14&contentId=SST168616).

<sup>13</sup> Emblematica la sentenza CEDU sul caso Sulejmanovic che ha accertato la violazione dell'art. 3 della Convenzione per sovraffollamento carcerario.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Berzano L. (a cura di), (1994), *La pena del non lavoro*, Franco Angeli, Milano
- Boudon. R. (1981), *Effetti "perversi" dell'azione sociale*, Feltrinelli, Milano (ed. orig. *Effets pervers et ordre social*, Presses Universitaires de France, Paris, 1967)
- Cellini G., Ronco D. (2009), *I numeri del controllo penale*, in "Antigone.

- Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario”, IV, 1, pp. 17-49
- Cohen S. (1985), *Visions of Social Control*, Polity Press, Cambridge
- Cottino A., Sarzotti C. (a cura di), (1995), *Diritto, uguaglianza e giustizia penale. Atti del Convegno Internazionale di Torino, 21-22 aprile 1995*, L'Harmattan Italia, Torino
- De Vito C. (2009), *Camosci e girachiavi. Storia del carcere in Italia*, Editori Laterza, Bari
- Ferrajoli L. (1989), *Diritto e ragione: teoria del garantismo penale*, Laterza, Roma
- Garland D. (2007), *La cultura del controllo*, Il Saggiatore, Milano (ed. orig. *The Culture of Control*, Oxford University Press, Oxford, 2001)
- Jocteau G. (2009), *I numeri del controllo penale*, in G. Campesi, L. Re, G. Torrente (a cura di), *Dietro le sbarre e oltre. Due ricerche sul carcere in Italia*, L'Harmattan, Torino, pp. 185-223
- Jocteau G. (2008), *Criminalità e detenzione*, in “Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario”, III, 1, pp. 20-54
- Marietti S. (2009), *Razzismo di Stato, populismo securitario e giustizia selettiva: un anno di lavori della destra al governo*, in “Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario”, IV, 1, pp. 91-96
- McWilliams B. (1992), *The Rise and Development of Management Thought in the English Probation System*, in R. Statham, P. Whitehead (eds.), *Managing the Probation Service. Issues for the 1990s*, Longman, Essex, pp. 3-29
- Mosconi G. (2009), *Introduzione*, in “Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario”, IV, 1, pp. 7-14
- Mosconi G., Padovan D. (a cura di), (2005), *La fabbrica dei delinquenti. Processo penale e meccanismi sociali di costruzione del condannato*, L'Harmattan Italia, Torino
- Palidda S. (2009), *Razzismo democratico. La persecuzione degli stranieri in Europa*, Agenzia X, Milano
- Wacquant L. (2004), *Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Agone, Marseille
- Worrall A., Hoy C. (2005), *Punishment in the Community: Managing Offenders, Making Choices*, Willan Publishing, Devon

## **La nuova salute: una riforma che attraversa il carcere**

*Silvia Giacomini*

Nel momento in cui scrivo stiamo vivendo un'emergenza carcere sotto molti punti di vista: dal tasso di sovraffollamento, al numero altissimo di suicidi, dalla tossicodipendenza alla sanità, dalle morti per cause "da accertare" al vanificarsi del trattamento. Questo è solo il risultato di un periodo in cui si voleva evitare di parlare di carcere, facendo finta che l'unico problema fosse "l'emergenza criminalità".

Da tale immagine vorrei partire per addentrarci nello specifico tema, oggetto di questo lavoro: la "salute in carcere e l'organizzazione della sanità". Infatti non bisogna mai dimenticare il particolare contesto di riferimento, la cornice che vede qualsiasi tentativo di miglioria, o di evoluzione nel panorama di tutela dei diritti, vanificarsi in un permanente dualismo tra istanze securitarie ed umanitarie. Mi riferisco al carcere come istituzione totale, pilastro nella nostra organizzazione sociale, frutto di un mutevole divenire, trasformata nel tempo e specchio di una nuova cultura del controllo. Tale orientamento caratterizza le società occidentali, spostando il centro dell'attenzione sul binomio criminalità/degrado = insicurezza. Beck (2001) la definisce "società globale del rischio", comprendendo sia gli aspetti economici e sociali legati al fenomeno della globalizzazione, sia l'affanno dello Stato nel ritagliarsi una sfera di competenza esclusiva individuata nella "sicurezza pubblica".

A ben vedere convivono due politiche, una incentrata sulla prevenzione del rischio e l'altra legata ad un maggior indurimento della risposta penale. Campesi (2009) parla di una razionalità di governo tecnocratica che trasforma crimine e disordine in obiettivi amministrativi economicamente gestibili.

Da qui inizia un percorso di analisi della trasformazione riguardante la sanità in carcere, che cambia gestore: non più un

sistema amministrato unicamente dalla giustizia, bensì due istituzioni (giustizia e sanità) che, ciascuna nel proprio ambito di competenza e il più autonomamente possibile, si occupano della specifica utenza. Una rivoluzione “copernicana” per gli addetti ai lavori e per tutti coloro che hanno contribuito all’introduzione di questa riforma, attuata con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del primo aprile 2008.

Indubbiamente si tratta di un avanzamento nella tutela dei diritti delle persone private della libertà personale, che, intervenendo in un contesto così altamente stigmatizzante e socialmente segnato, si inserisce nel dibattito interno agli studi sulla pena, il diritto *in vinculis* e il diritto *in action*. A seguito della comprensione di tutti i passaggi necessari per applicare la riforma sanitaria penitenziaria, può dispiegarsi la riflessione sul “a che punto siamo?”, cioè lo stato del passaggio, entrando nello specifico delle situazioni regionali. Il progetto che sta portando avanti l’Associazione Antigone si propone di comprendere l’andamento dell’iter burocratico a fianco del cambiamento qualitativo della tutela della salute dei detenuti.

#### *La salute in carcere*

“Corpo io sono in tutto e per tutto, e null’altro; e anima non è altro che una parola per indicare qualcosa del corpo” (Nietzsche, *Così parlò Zarathustra*)

Per affrontare il tema della salute in un contesto qual è quello carcerario, il corpo in quanto caratteristica che costituisce, forma e deforma la sensibilità personale e la costruzione individuale e collettiva dell’identità, diviene nodo focale dell’approccio.

Il tema della percezione del proprio corpo in condizioni di detenzione porta inevitabilmente a riflettere sul discorso della salute. “Ancora una volta, il corpo sembra costretto a parlare attraverso il linguaggio della malattia o comunque di un disagio percepito in primo luogo a livello fisico.” (Giordano, 1992, p.142). Questo perché la salute è uno dei modi in cui il

corpo segnala la sua presenza e il suo benessere o malessere fisico e psicologico. Il corpo, costretto all'immobilità, al silenzio e alla solitudine, fa del sintomo il suo portavoce. Dallo stato di detenzione il corpo è fortemente influenzato, diviene o più resistente o più attaccabile, ma comunque sempre in bilico tra salute e malattia. "La salute non è soltanto questione di malattia e di cura, di prevenzione e di contagio, ma anche e soprattutto di rispetto nei confronti della relazione che ciascuno instaura con il proprio corpo e con il tempo che inesorabilmente lo contamina." (Giordano, 1992, p.153)

Questo discorso sul rapporto tra salute e malattia, che l'ambiente carcerario condiziona e trasforma, si inserisce nell'osservazione dei cambiamenti che incorrono quando una persona si ritrova ristretta. Per riprendere Daniel Gonin, nel saggio *Il corpo incarcerato*: ciò che riguarda la salute in carcere si può semplicemente ricondurre allo stato dei "corpi docili" (Foucault)? Secondo Gonin trattare le tematiche della salute in carcere significa non occuparsi esclusivamente dei corpi, ma anche del contesto in cui essi sono immersi che significa ambienti salutarì, spazio idoneo e luce sufficiente, ad esempio. Ma il contesto del carcere, che sancisce la relazione tra corpo e salute, allo stesso tempo racchiude una contraddizione intrinseca, paradosso colto dal medico penitenziario francese: "come conciliare la tutela di un diritto del detenuto con un'istituzione che è di per se stessa lesiva di quel medesimo diritto? Il corpo rinchiuso, privato della libertà, stipato in celle insalubri, vittima ora di pene dolci, un tempo di *splendidi supplizi* è titolare di una serie di diritti, che cercano di umanizzarlo, di riportarlo sotto l'ombrello dello Stato di Diritto, anche se in vinculis" (Verdolini, 2007, p.70).

Quindi, nell'affrontare il tema della salute in carcere, si aprono due dibattiti costanti nell'ambito della sociologia della pena: il diritto schiacciato e sacrificato alla sicurezza nella dinamica stato sociale / stato penale.

La dinamica si genera nonostante il riconoscimento formale del diritto alla salute come fondamentale dell'individuo, oltre

che come diritto naturale. Così si esprime l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) nel 1946 "La salute è uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non consiste soltanto nell'assenza di malattia o infermità. Il possesso del migliore stato di salute che si possa raggiungere costituisce uno dei diritti fondamentali di ciascuno essere umano, qualunque sia la sua razza, la sua religione, le sue opinioni politiche, la sua condizione economica e sociale. I governi hanno la responsabilità dei loro popoli [...] devono prendere le misure sanitarie e sociali appropriate". Questa definizione fa emergere una concezione olistica della persona, considerata in un contesto, ovvero la salute come stato in relazione ad altri e alla comunità d'appartenenza, un equilibrio armonico. Concetto perfettamente in linea con quanto sancito nell'art. 32 della Costituzione Italiana dove la salute viene definita "fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività". Da questa enunciazione discendono due piani di tutela: difesa della persona dalla malattia e difesa della collettività da tutti quegli elementi ambientali o individuali che possano ostacolare il pieno godimento del diritto. Una concezione polisemica di salute, che trasforma il concetto stesso da "bene individuale" a "bene collettivo". Il quadro viene ulteriormente allargato da un principio formulato dall'economista Amartya Sen e poi ripreso dal diritto internazionale che distingue l'equità della salute dalla semplice equità delle cure, perché la prima non è la mera disponibilità di servizi sanitari ma è la reale possibilità di utilizzo degli stessi per raggiungere un effettivo stato di salute da parte dell'utente, in base ai suoi bisogni. Con l'emanazione da parte dell'OMS delle direttive note come "Principio di equivalenza delle cure" viene ribadita la necessità di garantire al detenuto le stesse cure, mediche e psicosociali, che sono assicurate a tutti gli altri membri della comunità; così come le Nazioni Unite avevano previsto il servizio sanitario negli istituti penitenziari nelle Regole minime per il trattamento dei detenuti, approvate il 30 agosto 1955 (artt. 22-26) e ribadite dal Consiglio d'Europa il 13 gennaio 1973.

Nel passare ad analizzare come si sia modulata la mobile frontiera dei diritti del detenuto sull'asse della garanzia versus potere disciplinare, si apre una riflessione sulla difficoltà nel descrivere con efficacia lo stato di salute della popolazione detenuta in Italia. Questo tema, che non si vuole qui approfondire, risulta essere aperto e di difficile definizione in quanto l'istituzione carceraria è luogo dove si incontrano patologie e psicosi, "aspiratore sociale" per dirla con Wacquant, raccogliatore di ciò che Alessandro Margara definisce la "detenzione sociale" facendo riferimento a quella quota di popolazione detenuta che si trova in situazioni di partenza di disagio sociale e che sviluppa tale disagio per la mancanza o l'insufficienza di un significativo intervento sullo stesso.

*Il DPCM 1/4/2008 e la ricerca di Antigone*

"La salute come cartina di tornasole della qualità della vita in carcere e della civiltà del sistema penitenziario italiano." (Benigni, 2009)

L'attuale assetto della sanità penitenziaria, compresa nel servizio pubblico, è il risultato di un lungo percorso, iniziato nel 1998 con la legge n. 419, cui ha fatto seguito il d.lgs. n. 230 del 22 giugno 1999, e che è stato costruito sulle numerose indicazioni in materia di assistenza sanitaria in carcere, sia internazionali – Regole minime per il trattamento dei detenuti (1955 e 1973) – sia nazionali – gli artt. 2 e 27 della Costituzione Italiana, garantendo i diritti inviolabili dell'uomo e sancendo l'umanizzazione della pena e della sua valenza rieducativa. In particolare l'art. 32 della Costituzione che recita "la Repubblica tutela il diritto alla salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività" viene ribadito, in riferimento ai soggetti detenuti, dall'art. 1 del d. lgs. n. 230/99: "i detenuti e gli internati hanno diritto, al pari di cittadini in stato di libertà, alla erogazione delle prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione, efficaci ed appropriate, sulla base degli obiettivi generali e speciali di salute e dei livelli

essenziali e uniformi di assistenza individuati del Piano sanitario nazionale, nei piani sanitari regionali e in quelli locali”. Secondo tale principio la salute, intesa come benessere psico-fisico, legato alla qualità delle condizioni di vita, al trattamento di condizioni di patologie e alla tutela dei diritti delle persone (OMS), è un diritto umano di per sé, che deve quindi essere garantito anche ai soggetti ristretti all’interno degli Istituti di Pena, in quanto persone. La tensione verso la prevenzione e tutela della salute dei cittadini, e quindi le attività sanitarie, non possono incontrare confini di fronte alle mura carcerarie.

Ancora due fondamentali principi hanno condizionato la presa di posizione del legislatore:

- l’obbligo per diverse istituzioni dello Stato di collaborare ed integrarsi, ognuno negli specifici ambiti, per il bene del singolo e della collettività;
- la necessità di un’integrazione tra carcere e territorio, principio complementare al primo: il carcere non può essere visto come un’isola, ma deve essere sempre più inteso come realtà facente parte del territorio in cui è inserito.

Si rimanda all’articolo di Sandro Libianchi *“La medicina penitenziaria e la riforma della tutela della salute in carcere: il DPCM 1 aprile 2008”*, apparso su *Antigone* n.1, 3, 2008, per la ricostruzione del percorso dettagliato che la riforma ha compiuto dal 1998 al 2008, quando finalmente è stato approvato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri avente per oggetto le “Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria” (e le Linee di indirizzo 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), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 maggio 2008 ed entrato in vigore il 14 giugno, che attribuisce al Servizio sanitario nazionale il fine istituzionale di assicurare la salute dei detenuti.

Cosa è cambiato con la riforma? Tutte le funzioni sanitarie svolte dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento della Giustizia minorile sono state trasferite al Servizio sanitario nazionale, comprese quelle concernenti il rimborso alle comunità terapeutiche sia per i tossicodipendenti e per i minori affetti da disturbi psichici, delle spese sostenute per il mantenimento, la cura e l'assistenza medica dei detenuti di cui all'articolo 96, commi 6 e 6-bis, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, nonché per il collocamento, disposto dall'autorità giudiziaria, nelle comunità terapeutiche per minorenni e per giovani adulti di cui all'articolo 24 del d. lgs. 28 luglio 1989, n. 272. Le Regioni garantiscono l'espletamento delle funzioni trasferite attraverso le Aziende Sanitarie Locali nel cui ambito di competenza sono ubicati gli istituti e servizi penitenziari e i servizi minorili di riferimento. I principi della riforma sono:

- il riconoscimento della piena parità di trattamento, in tema di assistenza sanitaria, degli individui liberi e degli individui detenuti ed internati e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale;
- la necessità di una piena e leale collaborazione interistituzionale;
- la complementarietà degli interventi a tutela della salute, con quelli mirati al recupero sociale del soggetto sottoposto a limitazione della libertà personale;
- la garanzia, compatibilmente con le misure di sicurezza, di condizioni ambientali e di vita rispondenti ai criteri di rispetto della dignità della persona;
- la garanzia della continuità terapeutica per l'efficacia degli interventi di cura dal momento dell'ingresso in carcere e/o in una struttura minorile e dopo la scarcerazione e immissione in libertà;
- gli obiettivi di salute e i livelli essenziali di assistenza;
- la promozione della salute, anche all'interno dei programmi di medicina preventiva e di educazione sanitaria, mirata

- all'assunzione di responsabilità attiva nei confronti della propria salute;
- la promozione della salubrità degli ambienti e di condizioni di vita salutari, pur in considerazione delle esigenze detentive e limitative della libertà;
  - la prevenzione primaria, secondaria e terziaria, con progetti specifici per patologie e target differenziati di popolazione, in rapporto all'età, al genere e alle caratteristiche socioculturali, con riferimento anche alla popolazione degli immigrati;
  - la promozione e la tutela dello sviluppo psico-fisico dei soggetti minorenni sottoposti a provvedimento penale;
  - la riduzione dei suicidi e dei tentativi di suicidio, attraverso l'individuazione dei fattori di rischio.

Questo è quanto si legge nel sito istituzionale del Ministero della Giustizia in tema di sanità e di riordino della medicina penitenziaria.

Prima di addentrarci nello spinoso tema, oggetto di un progetto di ricerca dell'Associazione Antigone, ci sembra opportuno soffermare l'attenzione sull'argomento spesa, in quanto il motto della riforma è sempre stato "a costo zero". Ma ad oggi, con una popolazione detenuta in costante crescita e con circa 10.000 unità in più rispetto alla data di approvazione del D.P.C.M., come si pensa di riuscire a procedere mantenendo i livelli di assistenza minimi ad un sufficiente grado di "decenza", aggiornando il personale e sostituendo o integrando l'attrezzatura in dotazione al precedente proprietario? Sul tema si era già interrogata la Corte dei Conti che nell'indagine conoscitiva relativa al periodo 2002-2004 rilevava una diminuzione progressiva della spesa per la sanità penitenziaria, totalmente in controtendenza rispetto al lento, ma costante incremento della spesa sanitaria nell'intero comparto nazionale. "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" (Libianchi, 2008, p.127).

Tornando al testo di legge, il DPCM individua nella Conferenza Stato-Regioni e Province autonome, la sede per la determinazione di atti immediati e urgenti come la ripartizione delle risorse finanziarie e come la definizione delle forme di collaborazione tra l'ordinamento sanitario e quello penitenziario. Numerosi incontri hanno consentito di approfondire le tematiche di maggiore complessità:

- convenzione Regione/Ministero per identificazione e uso locali e trasferimento risorse strumentali;
- convenzione a titolo non oneroso per impiego psicologi ex art. 80 legge 354/1975 e d.lgs n.272/1989 di cui artt. 3. e 6 DPCM;
- problematiche inerenti il personale non di ruolo ex legge 740/1970;
- titolarità rapporti di lavoro in transito, assegnazione alle aziende;
- protocollo per stabilire criteri e modalità di rapporti interistituzionali per quanto attiene gli accessi e gli interventi del personale sanitario presso gli Istituti penitenziari;
- cartella clinica informatizzata;
- modelli organizzativi;
- criteri di riparto tra Regioni dei finanziamenti assegnati;
- identificazione strutture nazionali a valenza sanitaria del circuito penitenziario;
- ospedali psichiatrici giudiziari.

Tra gli argomenti da definire con maggiore precisione, il contenuto dell'art. 7 del DPCM 1 aprile 2008 riguardante le forme di collaborazione tra l'ordinamento sanitario e quello penitenziario. Nella seduta della Conferenza unificata del 31 luglio 2008, presieduta dal Ministro per i rapporti con le Regioni, è stata infine deliberata la costituzione di tavoli tecnici di lavoro tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome e le autonomie locali con funzioni istruttorie, di raccordo, di consultazione e concorso alle attività della Conferenza unificata in materia di attuazione del DPCM 1 aprile 2008.

Il cambiamento che comporta il passaggio della medicina penitenziaria al SSN è una “rivoluzione culturale”, in quanto deve essere stabilito un nuovo sistema di integrazione ed erogazione dei servizi sanitari. Inoltre la specificità del contesto dovrà consolidare delle buone prassi e della formazione ad hoc. Quindi un lungo processo che non potrà concludersi con l’adempimento delle pratiche burocratiche, ma che necessita l’attiva disponibilità degli enti locali nella dinamica. Questo impianto teorico si imbatte inoltre in una concomitanza storica che vuole l’alternarsi nel panorama politico tra governi riformatori e promulgatori e governi che devono attuare istanze dei precedenti senza crederci fortemente.

Dunque come procede l’attuazione della riforma in quello che è il frastagliato e disomogeneo panorama italiano?

Questa è la domanda dalla quale si è partiti nel lavoro di progettazione di una ricognizione da parte dell’Associazione Antigone. La preoccupazione che ci ha mossi è stata indubbiamente la profonda coscienza che il rischio maggiore nell’applicazione di questa importante riforma fosse che la sanità penitenziaria si andasse a spalmare sulle differenze regionali nell’assistenza sanitaria, aumentando un fenomeno già esistente tra carceri illuminate e carceri al limite della soglia del trattamento inumano.

Allo stesso tempo, ci siamo immediatamente confrontati con la difficoltà nella rilevazione di dati in questo ambito, in virtù del fatto che non una, ma ben due istituzioni statali e rispettivi uffici decentrati fossero coinvolti nella “partita”. Si è deciso di procedere innanzitutto con una circoscrizione del campo di interesse, escludendo sia gli Ospedali Psichiatrici Giudiziari che tutta la materia dei minori sottoposti a provvedimento penale. Dunque l’ambito è quello della detenzione per adulti. In secondo luogo ci siamo concentrati nella rilevazione di tutte le “carte” prodotte da Assessorati regionali alla salute e Provveditorati per provare a tracciare un quadro dell’organizzazione ed eventualmente trarre dei modelli. Questa fase è stata portata avanti attraverso la creazione di una casella mail

differenziata dell'Associazione Antigone, la formulazione di un indirizzario contenente tutti gli uffici individuati come possibili interlocutori privilegiati e l'elaborazione di un testo di presentazione della ricerca attraverso il quale recuperare le informazioni richieste.

Successivamente si è tracciato un quadro delle Regioni che avevano risposto all'interrogazione – essendo la non risposta il nostro primo dato – che risulta ampiamente sbilanciato verso le Regioni del centro nord, con un totale silenzio delle Regioni del centro sud e di quelle a statuto speciale e Provincie autonome (che nel riordino della medicina penitenziaria, non sono state coinvolte dall'inizio).

Questo passaggio iniziale ci ha permesso un'analisi delle delibere e delle disposizioni in seno alla sanità regionale. Il risultato può essere sintetizzato nei passaggi che ogni Regione avrebbe dovuto compiere da decreto:

- recepimento del DPCM ed emanazione delle linee di indirizzo;
- realizzazione dell'Osservatorio permanente sulla sanità penitenziaria per valutare l'efficacia e l'efficienza degli interventi, garantendo nel contempo l'efficacia delle misure di sicurezza;
- disciplina degli interventi da attuare attraverso le Aziende sanitarie locali;
- avvio dei tavoli sindacali di concertazione per i contratti riguardanti il personale;
- convalida, con apposito atto formale, dell'inventario dei locali;
- identificazione delle procedure amministrative di gestione delle risorse finanziarie;
- elaborazione di un protocollo interistituzionale da trasmettere alle singole ASL sulla base delle indicazioni fornite dalla Conferenza Unificata;
- fornire alle singole ASL schemi di convenzione non onerosa (della durata massima di dodici mesi) rispetto agli esperti convenzionati.

La situazione che si evidenzia dall'analisi della documentazione è che le diverse Regioni italiane sembrano convergere su tre modelli attuativi, differenziati al loro interno, tanto che se ne potrebbe tracciare una cartina a tre colori, corrispondenti a tre categorie ci narrano di una situazione nazionale affastellata e disomogenea:

- le virtuose
- le silenti
- le Regioni a statuto speciale e Province autonome

LE VIRTUOSE. Si tratta di Regioni, come il Piemonte, dove è stata emanata una delibera di recepimento del DPCM e conseguente protocollo di intesa approvato in sede di Conferenza Unificata. Dove sono stati recepiti il personale sanitario, le attrezzature, gli arredi e i beni strumentali relativi alle attività sanitarie. Dove è stato siglato un accordo sindacale. Dove è stato costituito un osservatorio per il monitoraggio. Dove, in alcuni casi, è stato istituito un Dipartimento Interaziendale Regionale per la tutela della salute in ambito penitenziario (o a livello delle Aziende sanitarie locali). Dove è stato elaborato, ed ancora in pochi casi siglato, un protocollo interistituzionale (Assessorato sanità e Provveditorato) da trasmettere alle singole ASL, al fine di garantire omogeneità sul territorio regionale. Dove sono state identificate procedure amministrative di gestione delle risorse finanziarie. Doveatti, passaggi e procedure, dovrebbero condurre alla redazione di una Carta dei servizi sanitari.

Possiamo segnalare: la Liguria, il Veneto, L'Emilia Romagna (Programma Regionale per la salute negli istituti penitenziari), la Toscana (Centro Regionale per la salute in carcere e Protocollo di intesa regionale tra ordinamento sanitario e ordinamento penitenziario), la Lombardia (organizzata sulle aziende ospedaliere, ha individuato un'unità operativa di sanità penitenziaria o un coordinatore sanitario in ciascun istituto e ha compiuto un lavoro di ricognizione interessante), il Lazio (Coordinamento Interaziendale Regionale per la tutela della salute in carcere).

LE SILENTI. Tali Regioni hanno disposto gli atti e le procedure precedentemente ricordati solo parzialmente o semplicemente per svolgere il puro mandato istituzionale. Tra queste ricordiamo l'Umbria (che rimane l'unica a cavallo tra le due categorie, con una posizione non ben chiara e un'intenzione non esplicita), il Molise (con un protocollo d'intesa che lascia molto spazio alla sicurezza), le Marche, la Campania, la Calabria e tutte le restanti che non hanno risposto alla nostra interpellanza e per le quali non è stato possibile acquisire materiale sul web, e cioè Abruzzo, Puglia e Basilicata.

LE REGIONI A STATUTO SPECIALE E LE PROVINCE AUTONOME. Lo stato dei lavori resta qui discretamente insondabile. L'unico dato positivo nel quadro è che dovranno recepire il DPCM entro dicembre 2009, termine non rispettato nella maggior parte dei territori, tranne nel Friuli Venezia Giulia, dove tutto è stato predisposto e di immediata attuazione. Per il resto, la Sardegna ha avviato i lavori, e Bolzano aveva iniziato una fase sperimentale, di cui però non rimane traccia né notizia. La Sicilia ha istituito un tavolo tecnico. Tutte hanno finalmente nominato un referente responsabile, ma la data della proroga è scaduta senza un niente di fatto per molte.

In generale, potremmo riassumere che le Regioni che si stanno effettivamente adoperando per la ricezione del decreto, stanno sperimentando e innovando, ognuna con il proprio modello organizzativo e a fronte di un capitolo di spesa veramente esiguo. In tali casi si sta provando ad attuare un avanzamento nella tutela della salute delle persone detenute, anche se il cammino è appena iniziato. All'opposto troviamo chi sta facendo poco e sta provando semplicemente a spostare un cappello dal Ministero di Giustizia al Ministero della Salute. In questo modo si affonda uno dei principi che ha portato a questo spostamento culturale e cioè la territorializzazione della sanità "reclusa" attraverso l'ingresso del carcere nell'assistenza sanitaria locale e il bilanciamento di poteri, rendendo

indipendente il comparto sanitario dalla sicurezza. La responsabilità va cercata, a nostro avviso, su due piani: innanzitutto, nel fatto che in alcuni territori la riforma sia stata calata dall'alto (infatti poche Regioni hanno un Forum regionale che comprende tutti gli attori interessati al processo di cambiamento, soprattutto il terzo settore) e in secondo luogo nella mancanza di un organismo di tutela e controllo, coordinato a livello nazionale e funzionante. A conferma di questo secondo punto, basta ricordare che nell'incontro della Conferenza Unificata di novembre 2009, non si è trovato l'accordo sul progetto di monitoraggio e valutazione. Tutto quindi è demandato all'Osservatorio permanente, funzione della Regione, che nella maggior parte dei territori è stato istituito per compiere un passaggio richiesto dal DPCM, ma che non ha mai svolto il compito attribuitogli, cioè la valutazione dello stato del passaggio con la finalità di individuare le criticità e apportare proposte di correzioni su esse. Inoltre l'osservatorio dovrebbe essere un ente di controllo di un'istituzione che lo contiene, nonostante sia composto da diversi attori istituzionali, rischiando di incontrare le stesse criticità dei Garanti regionali, che infatti hanno compiti anche sulla materia sanitaria largamente disattesi.

Riassumendo le aree problematiche che possiamo individuare a seguito di questa ricognizione, seppur ancora parziale:

- dialettica sanitario-penitenziario (individuazione certa di aree di responsabilità);
- costi (trasferimento fondi e spesa) e livelli sanitari (difficoltà di mantenere invariati i LEA con finanze insufficienti e tassi di sovraffollamento);
- individuazione di un modello operativo;
- gestione dei contratti del personale (con problematica correlata degli psicologi);
- attrezzature obsolete;
- locali e messa a norma.

La fase successiva dell'indagine conoscitiva, che al momento in cui scrivo, è ancora aperta e in corso, è stata quella di indi-

viduare un livello maggiormente qualitativo di rilevazione dello stato dell'attuazione. Quindi si è deciso di operare inizialmente attraverso l'elaborazione di un'intervista che gli osservatori di Antigone avrebbero sottoposto agli operatori penitenziari durante le loro visite per l'Osservatorio. Al momento attuale le risposte che ci sono tornate non permettono di stabilire la percezione che si ha all'interno delle carceri, ma dalle sette interviste che sono state raccolte, sembrerebbe che la percezione degli operatori - direttore, ispettore di polizia penitenziaria o agente che accompagna la visita ed educatore - , sia di un sostanziale non cambiamento, o, ove percepito, un lieve miglioramento rispetto a prima del decreto.

A seguito di numerosi incontri e partecipazioni a convegni e riunioni sullo stato dell'arte della riforma, si potrebbe dire che è emerso un sostanziale "governo del caso", dove le situazioni regionali si stanno sclerotizzando, con il risultato che ci sono Regioni dove la situazione è ferma, altre dove procede, e altre ancora dove sta regredendo rispetto all'immobilismo che predominava prima della riforma sanitaria. Questo è anche dovuto all'assenza delle aziende sanitarie che non sono entrate in prima persona nella gestione all'interno degli istituti, ma che hanno per la maggior parte demandato ad un modello organizzativo preesistente e ad un personale sostanzialmente invariato che porta con sé la conoscenza del contesto e dell'utenza, ma anche i vizi di forma che appartenevano alla categoria. Inoltre la frammentazione della sanità a seconda dei territori sta comportando anche una diversificazione del recepimento del DPCM, tanto che Regioni come le Marche e la Puglia, dopo un percorso di grossa spinta in fase di emanazione del testo di legge, sono fondamentalmente scomparse in fase d'attuazione.

Altra problematica emersa e di fondamentale importanza, è la questione della mappatura dei servizi. Infatti prima "tutto il sistema penitenziario si è organizzato nell'attesa della domanda, [...] senza porsi le giuste domande preventive necessarie in un sistema che, con straordinaria sapienza metabolizza, sa occultare i problemi esistenziali delle persone detenute"

(Benigni, 2008, p. 41). Cambiato il paradigma, dovrebbe variare anche la disponibilità all'ascolto, essendo presente come principio nel testo di legge nell'art. 2 del d.lgs. 230/99. La rilevazione dei bisogni primari avrebbe dovuto costituire uno dei primi passi dell'ingresso dell'azienda locale, anche interrogando delle rappresentanze di detenuti. Questo si ricollega all'assenza della produzione di una Carta dei servizi (tranne il Piemonte, e recentemente il Lazio) che dovrebbe indicare in maniera chiara qual è l'offerta dell'assistenza sanitaria, stando attenti a non fare di questo strumento una vetrina anziché un diritto.

Ultima, ma forse più importante questione, è quella relativa al fatto che si sta delineando una tendenza a fare della sanità penitenziaria l'ultimo degli interessi, con il rischio che i detenuti diventino gli ultimi degli aventi diritto, come i fatti di cronaca sembrano confermare. Mi riferisco alla morte di Stefano Cucchi, come a tanti altri casi di malasanità che si stanno generando negli ultimi mesi all'interno delle carceri o a persone sottoposte a provvedimenti penali. Questo rischio minaccia lo stato di deprivazione effettiva che vivono le persone ristrette che non hanno possibilità di scegliere a quale struttura, piuttosto che a quale medico rivolgersi. Con il conseguente risultato di rendere il carcere, oltre che aspiratore sociale anche luogo di sospensione dei diritti. “[...] la malattia del corpo recluso, in tutta l'ambivalenza che ne caratterizza la gestione, tra tutela di un diritto sostanziale e l'accettazione di qualsiasi effetto di alterazione, come inevitabile, altro non sia che l'effetto finale, e insieme la metafora, di una profonda malattia che riguarda il corpo sociale, complessivamente inteso, che lo stesso non è in grado di curare, ma forse nemmeno di percepire” (Mosconi, 2005, p.69).

La riforma funzionerà solo se gestita a livello nazionale oltre che locale.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Beck U. (2001), *La società globale del rischio*, Asterios, Trieste
- Benigni B. (2008), *Sani dentro. Cronistoria di una riforma*, Noema Edizioni, Verona
- Benigni B. (2009), *La salute in carcere: una riforma da applicare*, in *Antigone*, n.1, 4
- Esposito M. (a cura di), (2007), *Malati in carcere. Analisi dello stato di salute delle persone detenute*, Franco Angeli, Milano
- Campelli E., Faccioli F., Giordano V., Pitch T. (1992), *Donne in carcere. Ricerca sulla detenzione femminile in Italia*, Feltrinelli, Milano
- Campesi G., Papolizio I., Riva N. (a cura di), (2009), *Diritto e teoria sociale. Introduzione al pensiero socio-giuridico contemporaneo*, Carocci, Roma
- Christie N. (1993), *Il business penitenziario. La via occidentale al gulag*, Eleuthera, Milano
- Gonin D. (1994), *Il corpo incarcerato*, trad. it. Torino, Gruppo Abele
- Libianchi S. (2008), *La medicina penitenziaria e la riforma della tutela della salute in carcere: il D.P.C.M. 1 aprile 2008*, in *Antigone*, n.1, 3
- Mosconi G.(2005), *Il carcere come salubre fabbrica della malattia*, in "Rassegna penitenziaria e criminologica", n.1
- Starnini G. (2009), *Il passaggio della sanità penitenziaria al Servizio sanitario nazionale*, in "Autonomie locali e servizi sociali", Il Mulino, n.1
- Verdolini V. (2007), *La salute incarcerata: analisi comparata di modelli di sanità penitenziaria*, in M. Esposito (a cura di), *Malati in carcere. Analisi dello stato di salute delle persone detenute*, Franco Angeli, Milano

## **L'emergenza carceri e la legislazione sulle droghe**

*Alessio Scandurra*

### *La legge Fini-Giovanardi*

Tra i vari aspetti dell'emergenza carceraria odierna nel nostro paese spicca quella relativa al numero di detenuti per reati previsti dalla disciplina sugli stupefacenti. Secondo i dati forniti dal consiglio d'Europa, la media europea è del 15,9%. Il dato ufficiale più recente relativo all'Italia in nostro possesso afferma che al 30/06/2008 era ristretto per i reati previsti dal solo art.73 del D.P.R. 309/90 il 38,2% dei detenuti. Una cifra dunque esorbitante, superiore al doppio della media europea.

La normativa italiana sugli stupefacenti è contenuta nel DPR n. 309 del 1990, il "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza". Il Testo Unico ha subito notevoli modifiche nel tempo, alternando atteggiamenti più o meno rigidi, e ultimamente accentuando l'approccio repressivo, in particolare attraverso le modifiche introdotte dalla legge n. 49/2006, legge di conversione del Decreto Legge 30 dicembre 2005, n. 272, emanato per il finanziamento delle Olimpiadi Invernali di Torino, e fortemente voluta da Gianfranco Fini e Carlo Giovanardi.

Il nuovo assetto normativo si caratterizza per l'inasprimento delle sanzioni per le condotte di produzione, traffico, detenzione illecita ed uso di sostanze stupefacenti, e soprattutto per l'abolizione di ogni distinzione tra droghe leggere, come la cannabis, e droghe pesanti, come eroina o cocaina. Questo spiega l'elevatissima presenza, di cui parleremo in seguito, di tossicodipendenti in carcere, ma anche l'elevata presenza di soggetti condannati a condanne brevi o brevissime, in molti casi anche inferiori all'anno, ex art. 73, una norma che prevede come pena la reclusione da sei a venti anni. Quanto alla elevata presenza

di condanne brevi ex art. 73, rese possibili dal comma 5 della norma, che punisce i fatti di “lieve entità”, si tenga presente che si tratta di un contenimento degli effetti più nefasti della Fini-Giovanardi destinato progressivamente a ridursi, a causa della crescente incidenza della coeva legge n. 251 del 5 dicembre 2005 (c.d. ex Cirielli), che prevede, in caso di recidiva (molto frequente nel caso dei tossicodipendenti) la non applicabilità delle attenuanti previste dal comma 5 dell’art. 73. Di fatto il rischio a cui siamo esposti è quello di una penalizzazione di massa dei consumatori, che i dati presentati in seguito tendono a dimostrare.

L’analisi qui svolta delle conseguenze della legge Fini-Giovanardi sul sistema penitenziario italiano si basa anzitutto sui dati presentati dalla Relazione annuale al parlamento sullo stato delle tossicodipendenze, prevista dall’art. 131 della legge sulle droghe, e presentata annualmente già dal 1999. Da qualche anno a questa parte la Relazione presentava, accanto al testo, che evidenziava e commentava i dati ritenuti più significativi, anche un allegato contenente un ampio repertorio statistico, comprensivo di una massa di dati molto superiore a quella presentata nella Relazione stessa. In particolare le Relazioni relative al 2006 (Ministro Ferrero) ed al 2007 (Sottosegretario Giovanardi) si caratterizzavano per offrire una base di dati ricca ed omogenea, che consentiva una analisi diacronica dei fenomeni e delle loro evoluzioni. Le Relazioni relative al 2008 e al 2009 (Sottosegretario Giovanardi) interrompono però questa sequenza, offrendo una massa di dati molto più limitata, in alcuni casi raccolti con modalità diverse dagli anni precedenti, rendendo così particolarmente difficile leggere l’evoluzione dei fenomeni. All’opacità delle ultime Relazioni, va aggiunto che l’altra principale fonte di dati su tali temi, ovvero il ministero della Giustizia, ha da tempo smesso di rendere pubblici i dati sulle dipendenze in carcere. L’ultima pubblicazione utile, ovvero la “Rilevazione nazionale su detenuti tossicodipendenti ed affetti da HIV negli istituti penitenziari”, pubblicata dal Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria, è aggiorna-

ta al 30 giugno 2008. Non è facile dare conto di questo lungo silenzio. È invece semplice comprenderne la gravità. I dati di cui comunque disponiamo indicano nella legge sulle droghe il più importante “motore” della attuale crescita della popolazione detenuta. Come vedremo meglio, circa il 47% delle persone entrate in carcere nel 2008, e il 44,3% di quelle entrate nel 2009 era tossicodipendente, o era arrestato per la violazione della legge sulle droghe, o entrambe le cose. E tutto questo nella stagione di più grave affollamento delle carceri che il paese abbia conosciuto. Che in questo contesto le Relazioni al parlamento del dipartimento politiche antidroga forniscano meno dati che in passato, e che tra i dati pubblicati dal DAP non ci siano più i dati sulle tossicodipendenze in carcere, è di una gravità evidente. Come si illustrerà meglio in seguito, il sistema non funziona. E nascondere le cifre non aiuta certo a farlo funzionare meglio.

A proposito della trasparenza dei dati, meritano infine una particolare attenzione alcune cifre indicate nel rapporto. La Relazione 2010 si apre anzitutto celebrando il fatto che:

quest’anno è stato registrato un significativo calo dei consumi di sostanze stupefacenti, invertendo finalmente una tendenza che durava da anni e che ci preoccupava moltissimo. Da più fonti indipendenti ed utilizzando diversi flussi dati, si è potuto osservare che il fenomeno finalmente sembra abbia invertito la tendenza, e che le giovani generazioni in particolare, ma anche gli adulti, stiano sviluppando un maggior senso di responsabilità sia verso se stessi che verso le altre persone, riducendo il consumo di sostanze stupefacenti.

Il “significativo” calo, che Giovanardi spiega in parte con la crisi economica, ed in parte in virtù degli interventi del Dipartimento Politiche Antidroga che presiede, è in effetti una flessione enorme, miracolosa ed inspiegabile. In un anno si sarebbe registrato un calo addirittura del 25,7%, e sarebbe sparito più di un milione di consumatori, passati dai 3.934.450 del 2008 ai 2.924.500 del 2009. In realtà chiunque comprende come, volendo prescindere dall’intervento divino, un fenomeno del genere è spiegabile solo con un cambiamento nelle

modalità della rilevazione, ed in effetti, anche se la Relazione governativa non ne fa cenno, nel 2009 è cambiata non solo la metodologia di rilevazione, ma addirittura il soggetto rilevatore, passato dal CNR all'università di Roma – Tor Vergata<sup>2</sup>. Un confronto tra i dati del 2008 e quelli del 2009 è dunque scientificamente molto discutibile, così come è discutibile il grido di trionfo di Giovanardi. Ma questo grido, ed alcune pagine della Relazione 2010, ci consentono però di fare già una facile previsione: vedrete che a breve, ed in modo altrettanto repertino e miracoloso, diminuirà anche il numero dei tossicodipendenti in carcere!

Il Dipartimento Politiche Antidroga ha infatti cominciato a mettere in discussione le cifre per anni fornite dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria sul numero di tossicodipendenti detenuti sostenendo, in un "approfondimento sulla nozione di tossicodipendenti" (Dipartimento Politiche Antidroga, 2010, p.113), che quel numero sarebbe composto da "soggetti carcerati con problemi socio-sanitari droga correlati", solo una parte dei quali sarebbero "veri" tossicodipendenti. Chi scrive non ritiene di avere le competenze necessarie per distinguere tra un tossicodipendente ed un soggetto con problemi socio-sanitari droga correlati, ma non è questo il punto che qui rileva maggiormente. Ben venga un approfondimento scientifico sulla nozione di tossicodipendenza, e sulla relazione tra questa nozione generale, le diverse sostanze presenti in commercio, ed i diversi stili di vita e di consumo. Ciò che preoccupa è che dietro questa riflessione la stessa classe di politici ed amministratori che ha partorito la legge Fini-Giovanardi, magnificandone il profilo terapeutico per minimizzarne gli effetti repressivi, pensi di nascondere la realtà del proprio fallimento con una nuova iniezione di numeri miracolosi. Nelle prossime pagine descriveremo il bilancio disastroso della legge per quanto riguarda la presenza dei tossicodipendenti in carcere, e quello ancora più fallimentare delle misure alternative alla detenzione. Ciò che temiamo è che nei prossimi mesi, invece di cercare una seria soluzione al problema,

come tra l'altro le condizioni drammatiche degli istituti imporrebbero, e come lo stesso sottosegretario Giovanardi ha più volte dichiarato di voler fare<sup>3</sup>, del problema si neghi improvvisamente l'esistenza, affermando che il governo senza nulla fare, e dunque senza nulla spendere, lo ha magicamente risolto. Se è bastato cambiare l'autore dell'indagine sul consumo di droga in Italia per "fare sì che si creassero dei fattori deterren- ti ed una cultura di prevenzione che, probabilmente (assieme a tanti altri fattori), hanno creato questo effetto di calo dei consumi" (Dipartimento Politiche Antidroga, 2010), facendo miracolosamente sparire un milione di consumatori, non potrebbe una nuova nozione di dipendenza far dimezzare il numero di tossicodipendenti in carcere? Solo i più "disfattisti" potrebbero negare che si tratterebbe davvero di un bel risultato.

#### *Conseguenze della legge*

Nel cercare di misurare le conseguenze che la legge ad oggi ha avuto sul sistema penale e penitenziario, partiamo anzitutto dai dati relativi alle segnalazioni alla autorità giudiziaria, prodotti dalla Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, e relativi al periodo 2004-2009, divisi per tipo di denuncia, tipo di reato, nazionalità e fasce di età.

## L'EMERGENZA

*Persone segnalate per tipo di denuncia, tipo di reato, nazionalità e fasce di età (2004-2009)*

—	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Per tipo di reato</i>						
traffico illecito (Art. 73)	28.250	28.275	29.724	31.618	32.217	33.210
associazione (Art. 74)	3.209	3.316	3.316	3.813	2.801	3.054
altri reati	24	14	16	20	79	13
<i>Per tipo di denuncia</i>						
Arresto	24.103	24.075	25.730	27.642	28.522	29.529
Libertà	7.019	7.098	6.902	7.366	6.152	6.374
Irreperibilità	361	432	424	443	423	374
<i>Per nazionalità</i>						
Italiani	22.692	22.577	23.462	24.701	23.691	23.856
Stranieri	8.791	9.028	9.594	10.750	11.406	12.421
<b>Totale</b>	<b>31.483</b>	<b>31.605</b>	<b>33.056</b>	<b>35.451</b>	<b>35.097</b>	<b>36.277</b>

Fonte: Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, Relazione Annuale 2008, Quadro riepilogativo delle segnalazioni all'A.G., pag. 103; Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, Relazione Annuale 2009, pag. 133.

I dati evidenziano una costante crescita complessiva del numero delle persone annualmente segnalate all'autorità giudiziaria (+15,2% nel periodo considerato) indipendentemente, per inciso, dallo sbandierato calo nei consumi. Questa crescita è poi particolarmente significativa per quanto riguarda le segnalazioni per il reato previsto dall'art. 73 (+17,5%), mentre le segnalazioni per la più grave violazione dell'art. 74 (associazione ai fini di spaccio) sono addirittura in calo. Si evidenzia inoltre una crescita significativa delle segnalazioni in stato di arresto (+22,5%) e soprattutto delle segnalazioni degli stranieri (+42,7%). La notevole crescita delle segnalazioni ex art. 73, a fronte del calo di quelle ex art. 74, e l'enorme crescita di segnalazioni a carico degli stranieri, sembrano confermare come i processi di criminalizzazione si siano orientati preferenzialmente verso i soggetti dal profilo criminale più basso.

Peraltro questa tendenza ad un contrasto sempre più duro verso la piccola criminalità viene confermata anche da altri dati. Basti pensare che, al 31/12/2005, prima dell'indulto, le persone detenute che avevano subito una condanna definitiva

inferiore ai 3 anni erano il 30,7% dei definitivi (9,1% inferiore ad 1 anno). Al 30/06/2010 questa percentuale è arrivata 34,8% dei definitivi (10,2% inferiore ad un anno). Se poi si guarda ai soli stranieri, il dato è ancora più significativo. Dei 12.283 stranieri che alla stessa data scontavano una condanna definitiva, il 45,7% aveva subito una condanna inferiore ai 3 anni, ed il 14% una condanna inferiore all'anno<sup>4</sup>. Dati esorbitanti, indicativi di una carcerazione di massa dell'esclusione sociale, che evidenziano una crescita del 11% delle persone in carcere una con una condanna sotto i tre anni, avvenuta in pochi anni, e passata tra l'altro attraverso un calo radicale delle condanne brevi, dovuto all'indulto, dunque rapidissima ed allarmante. È quindi evidente come stia crescendo il controllo penale verso la piccola criminalità di strada, nell'esercizio del quale il Testo Unico sugli stupefacenti, assieme alla attuale normativa sugli stranieri e alla legge Cirielli, gioca certamente un ruolo determinante.

In particolare poi rispetto al mercato delle droghe, è prevedibile come una maggior repressione verso la criminalità di strada sposti sempre più il "rischio d'impresa" del traffico di droga verso gli ultimi anelli della catena del valore del mercato delle droghe, i piccoli spacciatori e gli spacciatori-consumatori. In questo modo si disincentiva l'attività criminale di soggetti che spesso non hanno molte alternative per garantire la propria sussistenza, mentre si rende più redditizia, poiché meno rischiosa, l'attività degli anelli superiori della catena del valore. E come è noto a tutti in questo caso siamo di fronte a soggetti molto più pericolosi, sia perché effettivamente capaci di condizionare l'offerta di sostanze sul mercato, sia perché si tratta di soggetti ed organizzazioni che dalla droga percepiscono redditi enormi, in grado di condizionare, con liquidità ingentissime che devono essere riciclate, oltre ai mercati illegali anche e soprattutto i mercati legali (Illicit Drug Market, 2010).

Quanto alle ulteriori conseguenze della legge Fini-Giovanardi, dopo aver preso in esame l'andamento delle segnalazioni all'autorità giudiziaria, consideriamo ora gli esiti

processuali delle segnalazioni, prendendo in particolar modo in esame il numero dei procedimenti penali pendenti e definiti, relativamente ai reati previsti dagli art. 73 e 74 del DPR 309/90, in un intervallo temporale che va dal 2005 al 2009.

*Andamento dei soggetti con procedimenti penali pendenti per violazione degli artt. 73 e 74 del DPR 309/90. Anni 2005-2009*

	I sem 05	II sem 05	I sem 06	II sem 06	I sem 07	II sem 07	I sem 08	II sem 08	I sem 09	II sem 09
Art.73	141.580	146.599	154.546	158.361	169.792	176.191	178.186	180.610	-	-
Art.74	38.235	38.081	39.103	39.373	44.025	43.675	44.380	44.562	-	-
Totale	180.279	185.111	194.073	19.831	214.656	220.536	223.129	225.692	-	224.647

Fonte: Dipartimento Politiche Antidroga, Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2008, Tabelle dei dati relativi alle figure, Tabella III.3.11, pag. 48; Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2009, pag. 232.

Nel periodo di tempo considerato il numero di persone con procedimenti pendenti cresce enormemente, addirittura del 24,5%, e se si considera il dato relativo alle solo art. 73, aggiornato alla fine del 2008, la crescita è addirittura del 27,6%. A fronte di questa evidente crescita del numero di persone con procedimenti penali pendenti, l'andamento del numero di persone condannate è assai meno chiaro. La Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze relativa al 2008, a pag. 206, descriveva un andamento evidentemente decrescente del numero delle condanne, che passavano dalle 21.454 del 2004 alle 17.356 del 2008. La Relazione relativa al 2009, senza fare nessun accenno ai diversi dati forniti l'anno prima, fornisce un quadro praticamente opposto, in cui le condanne crescono del 17,2%, dalle 21.453 del 2004 alle 25.141 del 2009.

La situazione è evidentemente ingarbugliata. Da una parte un numero crescente di procedimenti pendenti ed un numero decrescente di condanne sembra un controsenso difficile da spiegare. Dall'altra queste opposte tendenze parevano confermate dalla notevole crescita in questi anni, anche in termini percentuali, degli ingressi in carcere per violazione del DPR 309/90, a fronte di una percentuale più o meno costante tra i presenti di chi ha violato lo stesso DPR. Come vedremo meglio in seguito infatti anche tra questi due numeri c'è uno scarto significativo. Questo lascia supporre che la crescita più significativa del peso del Testo Unico sugli stupefacenti sul sistema penitenziario negli ultimi anni riguardi soprattutto le misure cautelari.

I dati di segno opposto forniti dalla Relazione relativa al 2009 sembrano incompatibili con le ipotesi di interpretazione dei vecchi dati fornite sopra. Per ora ci sembra impossibile uscire da questa *impasse*, e non ci resta che attendere che vengano resi disponibili dati ulteriori per integrare ed illuminare un quadro per ora piuttosto oscuro.

Al di là però dell'esito dei procedimenti pendenti, resta evidente come la legislazione sulle droghe rappresenti un carico

enorme e crescente per il sistema giudiziario italiano. Osservando i dati forniti dal Ministero della Giustizia relativi all'intervallo 2005 - 2008, l'andamento dei procedimenti penali pendenti sembra relativamente stabile, registrando addirittura un calo del 3%, pari a 18.049 procedimenti. Nello stesso intervallo di tempo i dati riportati sopra indicano, relativamente soli ai procedimenti pendenti per violazione degli artt. 73 e 74 del DPR 309/90, una crescita del 22,8%, pari a 83.431 procedimenti. Una enormità dunque, a fronte del complessivo calo di procedimenti pendenti, tale fare del fenomeno droghe, e della sua disciplina normativa, l'onere probabilmente più significativo per il sistema processuale penale italiano.

Detto quanto sopra, passiamo finalmente a considerare l'impatto delle legge Fini-Giovanardi sul sistema penitenziario, prendendo in esame agli ingressi nelle carceri italiane.

*Ingressi complessivi negli istituti penitenziari e per reati in violazione del DPR 309/90, Anni 2001- 2009*

----- Ingressi negli istituti penitenziari per qualsiasi reato -----			
Anno	Italiani	Stranieri	Totale
2001	50.535	28.114	78.649
2002	51.035	30.150	81.185
2003	49.938	31.852	81.790
2004	50.026	32.249	82.275
2005	49.281	40.606	89.887
2006	47.426	43.288	90.714
2007	46.581	43.860	90.441
2008	49.701	43.099	92.800
2009	47.993	40.073	88.066

Ingressi per reati in violazione del DPR 309/90			
Anno	Italiani	Stranieri	Totale
2001	16.171	11.246	27.417
2002	15.311	9.648	24.959
2003	13.483	8.282	21.765
2004	13.007	8.385	21.392
2005	15.770	10.152	25.921
2006	15.239	10.160	25.399
2007	15.381	11.604	26.985
2008	16.652	12.143	28.795
2009	16.198	11.782	27.980

% Ingressi per reati in violazione del DPR 309/90			
Anno	Italiani	Stranieri	Totale
2001	32,0	40,0	34,9
2002	30,0	32,0	30,7
2003	27,0	26,0	26,6
2004	26,0	26,0	26,0
2005	32,0	25,0	28,8
2006	32,1	23,5	28,0
2007	33,0	26,5	29,8
2008	33,5	28,2	31,0
2009	33,7	29,4	31,7

Fonte: Dipartimento Politiche Antidroga, Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2008, Tabelle dei dati relativi alle figure, Tabella III.3.15, pag. 49; Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2009, pag. 236.

Il primo dato da commentare riguarda il numero assoluto di ingressi dalla libertà: per la prima volta da molto tempo il flusso di ingresso negli istituti di pena, che fino al 2008 risultava in costante crescita, raggiungendo l'allarmante cifra di 92.800 persone, ha finalmente subito una battuta d'arresto. Nel 2009 sono entrate nelle carceri italiane 4.734 persone in meno, 1.708 italiani e 3.026 stranieri. A questo calo ha contribuito anche un calo degli ingressi per reati previsti dal DPR 309/90, che sono

## L'EMERGENZA

diminuiti di 815 unità, ma si tratta di un calo proporzionalmente assai inferiore, tanto che se si guarda alla percentuale di coloro che sono entrati in carcere nel 2009 per i reati previsti dalla legge sulle droghe, si scopre che questa percentuale, in costante crescita dal 2004, l'anno scorso è ulteriormente cresciuta, arrivando al 31,7%.

Con riferimento agli ingressi, riportiamo a seguire anche il dato relativo all'ingresso di tossicodipendenti in carcere.

*Numero di ingressi complessivi negli istituti penitenziari e percentuale di soggetti tossicodipendenti. Anni 2001- 2009*

Anno	Totale ingressi	Tossicodipendenti	Tossicodip. sul totale ingressi
2001	78.649	22.808	29%
2002	81.185	24.356	30%
2003	81.790	23.719	29%
2004	82.275	24.683	30%
2005	89.887	25.168	28%
2006	90.714	24.493	27%
2007	90.441	24.371	27%
2008	92.800	30.528	33%
2009	88.066	25.180	28,9%

Fonte: Dipartimento Politiche Antidroga, Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2008, Tabelle dei dati relativi alle figure, Tabella I.4.3, pag. 33; Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2009, pag. 116.

In questo caso, fino al 2008, colpiva sia la crescita del numero di tossicodipendenti che annualmente entravano in carcere, sia la crescita della percentuali di quanti, tra coloro che entravano in carcere, erano tossicodipendenti. Delle 92.800 persone entrate in carcere nel 2008, 30.528 erano tossicodipendenti, un numero mai così elevato, sia in termini assoluti che in percentuale rispetto al totale degli ingressi. Se a ciò si aggiunge che, sempre nel 2008, dei 92.800 detenuti entrati in carcere, 28.795 erano entrati per reati previsti dal Testo Unico sugli stupefacenti, è evidente come questi due gruppi, in parte certamente

sovrapposti, fornivano il contributo più significativo all'affollamento del nostro sistema penitenziario. Quanto alle dimensioni complessive di questi due gruppi, ed alla loro sovrapposizione, una indagine effettuata dal Dipartimento stesso su un campione di circa 3.700 detenuti tossicodipendenti, pubblicata nella Relazione 2008, dice che:

circa la metà del campione di detenuti indagati è entrato in carcere per aver commesso almeno un reato in violazione della normativa sulle droghe, in particolare il 96% di questo sottoinsieme per crimini connessi alla produzione, traffico e vendita di sostanze stupefacenti (art. 73 DPR 309/90) ed il restante 4% per associazione finalizzata al traffico ed alla vendita di sostanze illegali (Dipartimento Politiche Antidroga, 2009, p. 114).

Se l'area di sovrapposizione tra i tossicodipendenti e coloro che hanno violato le norme contenute nel DPR 309/90 riguardasse il 50% dei tossicodipendenti, come nel campione, gli ingressi nel 2008 di tossicodipendenti ed autori di reati previsti dal Testo Unico sulle droghe ammonterebbero a circa 44.000 persone, un numero comunque esorbitante e senza confronti con altri fenomeni, che si aggirerebbe intorno al 47% del totale degli ingressi. La Relazione 2009 stima questa percentuale di sovrapposizione tra i due gruppi nella misura del 54,6% dei tossicodipendenti (Dipartimento Politiche Antidroga, 2010, p. 122), determinando il numero di ingressi legato ai *drug related crimes* in circa 39.000 unità, ovvero il 44,3% di tutti gli ingressi del 2009.

I dati relativi al 2009, estratti dalla Relazione al parlamento pubblicata a giugno del 2010, descrivono però anche una significativa variazione di tendenza. Come abbiamo visto infatti gli ingressi in carcere nel 2009 sono stati 88.066, con un calo di 4.734 unità rispetto all'anno precedente. Ebbene, dalla Relazione risulta che nel 2009 i tossicodipendenti entrati in carcere sono stati 25.180, 5.348 in meno dell'anno precedente. Il calo di ingressi registrato nel 2009 sarebbe dovuto dunque per oltre il 100% al calo degli ingressi di tossicodipendenti in carcere. È un dato di notevole interesse, ma di difficile comprensione. Non è chiaro infatti come si possa spiegare un calo

così significativo negli ingressi a legislazione invariata, se non immaginando che le attuali drammatiche condizioni di sovraffollamento degli istituti abbiano in qualche modo spinto le forze di polizia a contenere gli arresti nel caso di fatti di minor gravità e minor allarme sociale. L'ipotesi non è inverosimile, e d'altronde nel corso dello scorso anno da molte parti sono venute autorevoli indicazioni ad "arrestare meno". È stato ad esempio il caso del Procuratore capo di Venezia, Vittorio Borraccetti<sup>5</sup>, o del Presidente della Camera penale di Torino, Luigi Chiappero<sup>6</sup>, né si può escludere che ciò che in pochi hanno auspicato pubblicamente, in molti abbiano fatto in silenzio. Se così fosse, se nel corso dell'anno passato si fosse limitato il numero degli arresti, è prevedibile che lo si sia fatto per i reati meno gravi, che notoriamente sono quelli di cui si macchiano i tossicodipendenti, il cui ingresso in carcere è infatti calato in numero così elevato.

Detto quanto sopra in merito alle caratteristiche delle persone entrate in carcere, consideriamo ora l'impatto delle dipendenze e del Testo Unico sulle presenze nel sistema penitenziario italiano.

*Detenuti presenti negli istituti penitenziari tossicodipendenti e per violazione art. 73 D.P.R. 309/90*

Data	Presenti	Tossicodip.	%	Ristretti per i reati art.73 DPR 309/90	%
30/06/2006	61.264	16.145	26,4%	23.749	38,8%
31/12/2006	39.005	8.363	21,4%	14.640	37,5%
30/06/2007	43.957	10.275	23,4%	16.452	37,4%
31/12/2007	48.693	13.424	27,6%	18.222	37,4%
30/06/2008	55.057	14.743	26,8%	21.037	38,2%
31/12/2008	58.127	15.772	27,1%	-	-
30/06/2009	63.630	15.870	24,9%	-	-
31/12/2009	64.791	15.887	24,5%	-	-

Fonte: i dati relativi al 2006 e al 2007 sono estratti dalle tabelle allegate alle Relazioni 2006 e 2007 del Dipartimento per le Politiche Antidroga. Per il 2008: DAP (Ufficio per la gestione del sistema informatico), Rilevazione nazionale su detenuti tossicodipendenti ed affetti da HIV negli istituti penitenziari. Situazione al 30 giugno 2008, pag. 14. Per il 2009: Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2009, pag. 121.

Al 30/06/2006, quindi subito prima della approvazione dell'indulto, i tossicodipendenti in carcere erano 16.145, il 26,4% della popolazione detenuta. Alla data del 31/12/2006, poco dopo l'indulto, la percentuale è scesa al 21,4%. Come era prevedibile dunque il provvedimento di indulto ha influito sui tossicodipendenti in misura percentualmente maggiore rispetto agli altri detenuti. La cosa si spiega facilmente: come abbiamo detto i tossicodipendenti sono spesso condannati per reati di modesta entità, commessi al solo fine di procurarsi i mezzi per alimentare la propria dipendenza. Questo calo relativo dei tossicodipendenti ha però avuto breve durata, e già al 31/12/2007 la percentuale di tossicodipendenti aveva raggiunto e superato quella antecedente all'indulto, stabilizzandosi al 26,8% nel semestre successivo, e per poi scendere nel corso del 2009, probabilmente a causa del calo notevole dell'ingresso di tossicodipendenti in carcere riportato e commentato sopra. Dunque, nonostante la legge Fini-Giovanardi avesse tra i propri fini dichiarati quello di ridurre il numero dei tossicodipendenti in carcere, tra l'altro portando a 6 anni di residuo pena il limite massimo per l'accesso alla misura alternativa dell'affidamento terapeutico, in effetti i tossicodipendenti in carcere sono aumentati rapidamente, ed un loro ulteriore aumento è probabilmente contenuto solo da scelte degli operatori di polizia legate al sovraffollamento degli istituti mentre, come vedremo meglio in seguito, il bilancio di questa legge sul fronte dell'accesso alle misure alternative è tuttora fallimentare.

Interessante anche osservare i dati, questi fermi al 30 giugno 2008, relativi al numero di persone ristrette, solo o anche, per i reati previsti dall'art. 73 DPR 309/90 tra i detenuti presenti negli istituti italiani. In questo caso siamo alla presenza di un dato sostanzialmente stabile, ma impressionante. Il provvedimento di indulto prima, e la rapidissima crescita della popolazione detenuta italiana poi, non cambiano da questo punto di vista un dato ormai divenuto strutturale della composizione della popolazione detenuta. La metà dei detenuti stranieri, e quasi il 40% del totale dei detenuti, è imputato o condannato

per i reati previsti dal solo art. 73, tra le migliaia di reati previsti dal nostro ordinamento. Un dato così macroscopico non può lasciare indifferenti sulle conseguenze che l'opzione proibizionista radicale adottata dal nostro legislatore ha avuto ed ha sul carcere. La scelta di penalizzare o meno le condotte connesse all'uso e alla distribuzione di sostanze stupefacenti, e le modalità di questa penalizzazione, hanno un impatto enorme sul sistema penitenziario, incomparabile rispetto a qualunque altro fenomeno sociale, soprattutto, come abbiamo visto, per la fascia più debole dell'universo dei consumatori e degli spacciatori (stranieri, tossicodipendenti).

Per valutare gli effetti della legge Fini-Giovanardi, non si può non considerare infine anche l'andamento delle misure alternative, questa volta utilizzando dati del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (Direzione generale dell'esecuzione penale esterna – Osservatorio delle misure alternative) pubblicati in questi anni. Solitamente questi dati vengono pubblicati indicando i casi pervenuti nel corso dell'anno, ed i casi seguiti, che sono dati dalla somma tra i casi pervenuti nell'anno ed i casi in carico al 1° gennaio.

La tabella qui allegata riporta invece la differenza tra i casi seguiti ed i casi pervenuti, offrendo così un dato "istantaneo" e non di "flusso", relativo al 1° gennaio di ciascun anno, dato più facilmente comparabile con i dati relativi alle presenze negli Istituti penitenziari.

*Misure alternative alla detenzione. Anni 2002-2009**legenda:*

- 1 Casi in carico 1/1/2002  
 2 Casi in carico 1/1/2003  
 3 Casi in carico 1/1/2004  
 4 Casi in carico 1/1/2005  
 5 Casi in carico 1/1/2006  
 6 Casi in carico 1/1/2007  
 7 Casi in carico 1/1/2008  
 8 Casi in carico 1/1/2009  
 9 Casi in carico 31/12/2009

—	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
<i>Affidamento in prova</i>										
Affidati tossicodipendenti dalla libertà	2.666	2.699	2.703	2.622	2.901	439	406	500		712
Affidati tossicodipendenti dalla detenzione										
817	804	786	821	951	269	401	613	885		
Affidati tossicodip. dalla det. domiciliare o arr. domiciliari										
-	-	-	-			-	-1	106		234
Affidati dalla detenzione										
	1.861	2.059	2.038	2.118	2.235	504	808	1.025		1.188
Affidati dalla libertà										
	7.465	8.170	9.349	9.572	9.464	613	1.061			2.129
Affidati dalla det. domiciliare o arr. domiciliari										
	52	56	50	37	53	1	3	250		401
<i>Tot.</i>	12.861	13.788	14.926	15.170	15.604	1.826		2.680		4.623
										6.263
<i>Semilibertà</i>										
Semilibertà dalla detenzione										
	1.667	1.680	1.527	1.407	1.474	627	671	707		740
Semilibertà dalla libertà										
	228	288	308	266	319	21	31	71		97
<i>Tot.</i>	1.895	1.968	1.835	1.673	1.793	648	702	778		837
<i>Detenzione domiciliare</i>										
Detenzione domiciliare dal carcere										
	1.495	1.570	1.560	1.519	1.668	632	659	966		1.344
Detenzione domiciliare dalla libertà										
	2.797	3.073	3.449	3.305	3.465	716	713	1.087		1.503
Detenzione domiciliare provvisoria										
	494	663	854	1.008	864	294	165	283		385
<i>Tot.</i>	4.786	5.306	5.863	5.832	5.997	1.642		1.537		2.336
										3.232
<i>TOT. GEN.</i>	19.542	21.062	22.624	22.675	23.394	4.116		4.919		7.737
										10.332

Fonte DAP, Direzione generale dell'esecuzione penale esterna - Osservatorio delle misure alternative

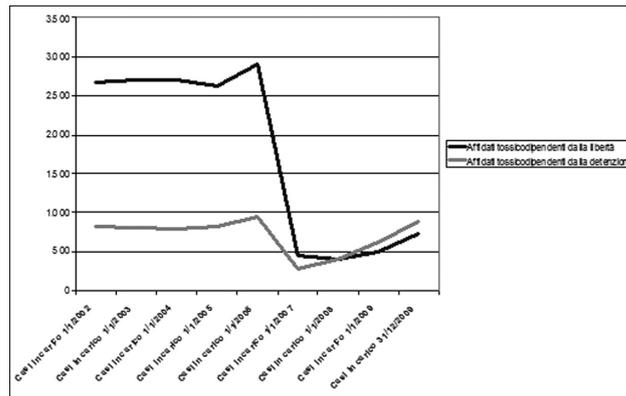
Come era prevedibile, dopo l'indulto, che si colloca alla metà del 2006, il numero delle misure alternative in corso in Italia è

crollato e, a differenza del numero dei detenuti, non sembra proprio voler tornare a crescere. Una ripartenza “lenta” del sistema delle misure alternative era in parte prevedibile, dovendosi attendere che crescesse il numero dei condannati definitivi, ma va ormai preso atto che sia il numero di tossicodipendenti in carcere, che quello dei condannati per l’art. 73, ha raggiunto le cifre pre-indulto. Che in questo contesto gli affidamenti nel loro complesso siano ancora fermi al 40% di quelli che erano alla metà del 2006, non è certo incoraggiante. E se si procede ad una analisi nel dettaglio dei dati qui riportati, la situazione si fa ancora più preoccupante.

Osserviamo infatti anzitutto i numeri assoluti, ed il loro ordine di dimensioni. Se ci si limita ad osservare i dati relativi all’affidamento in prova, la misura alternativa alla detenzione di gran lunga più diffusa, ci si rende subito conto di come, prima dell’approvazione dell’indulto, quando il numero di misure alternative in corso era il più alto mai registrato in Italia, a fronte degli oltre 16.000 tossicodipendenti ristretti nelle nostre carceri, i tossicodipendenti in affidamento erano intorno ai 3.800. Dunque, nel momento di massima espansione del sistema delle misure alternative, per i tossicodipendenti autori di reato il carcere era la norma, e le pene alternative erano una eccezione, anche se non sporadica. Ma subito dopo l’indulto, e negli anni successivi, la situazione è peggiorata, e a fronte degli oltre 15.000 tossicodipendenti in carcere alla fine del 2009, quelli in affidamento erano poco più di 1.800.

La causa di questa crescita così lenta diventa maggiormente leggibile se si considerano separatamente gli affidamenti concessi dalla libertà e quelli concessi dalla detenzione. Così facendo infatti si scopre anzitutto come, per la prima volta, gli affidamenti terapeutici dal carcere, che sono sempre stati decisamente meno degli affidamenti dalla libertà, dall’inizio del 2009 hanno ormai superato questi ultimi. L’altra cosa che si nota è che gli affidamenti dalla libertà stanno crescendo in maniera molto più lenta rispetto agli affidamenti dalla detenzione.

Grafico 1



Al 31/12/2009 il complesso delle misure alternative in corso era il 44% di quelle che erano in corso al 1/1/2006, prima dell'indulto. Se si guarda al numero dei soli affidamenti, questo è fermo al 40,1%. Ma se si leggono i dati separatamente, si scopre che le misure alternative concesse alle persone in detenzione stanno progressivamente prendendo a crescere, mentre sono le misure alternative concesse dalla libertà che si muovono assai più lentamente. Alla fine del 2009 gli affidati tossicodipendenti dalla detenzione erano già il 93% di quelli in carico ad inizio 2006, mentre i tossicodipendenti affidati ai servizi sociali dalla libertà sono invece fermi al 24,5% rispetto a prima dell'indulto.

Questa tendenza pone ovviamente un problema molto serio. La gran parte delle oltre 23.000 misure alternative in corso all'inizio del 2006 era concessa dalla libertà, cosa divenuta sempre più frequente nel corso degli anni '90, ed in particolare dopo l'approvazione della legge cd. Simeone-Saraceni nel 1998, con il meccanismo automatico della sospensione dell'ordine di esecuzione delle condanne brevi. È questo meccanismo che ha notevolmente contribuito alla crescita delle misure

alternative, ma questo stesso meccanismo è visto oggi come fumo negli occhi dalla politica, soprattutto del centro-destra. Quando il legislatore ha ritenuto di dover usare le “maniere forti” per farsi perdonare la riduzione dei termini di prescrizione contenuta nella legge cd. ex Cirielli (o “salva Previti”), in quella stessa legge ha aumentato le pene, oltre che per i delitti di associazione mafiosa, anche per i recidivi, e ha escluso per loro la possibilità di sospensione dell’ordine di esecuzione così come era previsto dalla legge Simeone-Saraceni. E quando il governo, per “contrastare fenomeni di illegalità diffusa collegati all’immigrazione illegale e alla criminalità organizzata”, con il pacchetto-sicurezza ha ritenuto di introdurre nel codice penale la circostanza aggravante di clandestinità, che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 249 del 2010, ha poi dichiarato incostituzionale, ha anche specificato che, nel caso di applicazione di questa nuova aggravante, il condannato non potesse beneficiare della medesima sospensione dell’ordine di esecuzione. Le misure alternative dunque sembrerebbero divenute una delle principali minacce alla sicurezza dei cittadini, da disincentivare in ogni occasione, e questo quando è in realtà noto a tutti come il carcere, soprattutto per un tossicodipendente, non serva assolutamente a niente, ed infatti i tossicodipendenti che escono dal carcere presentano tassi di recidiva elevatissimi. I tassi di recidiva per chi sconta la propria pena in misura alternativa sono molto più bassi, ed i costi di gestione del sistema delle misure alternative sono molto inferiori a quelli del sistema penitenziario. Ciò nonostante la guerra alle misure alternative continua. La stessa legge Fini-Giovanardi, all’art. 94 del DPR 309/90, ha reso più stringente e complesso l’accertamento della condizione di tossicodipendenza, ed ha previsto che il beneficio dell’affidamento terapeutico non possa essere concesso più di due volte, limite che prima non esisteva e che non esiste per l’affidamento ordinario. Insomma, uno degli intenti dichiarati della legge, ovvero quello di indirizzare verso le comunità i consumatori, sembra osteggiato dalla legge stessa. Stando così le cose, è davvero possibile stupirsi se con

queste novità normative, e con la crescente diffidenza del legislatore verso le misure alternative, i magistrati concedono meno misure alternative, e se le ASL pagano meno volentieri le rette ai detenuti, concentrando le risorse di cui dispongono su altri pazienti meno “malvisti”? È davvero possibile sorprendersi se, a fronte di reiterate indicazioni politiche palesemente mirate al progressivo smantellamento del sistema delle misure alternative, le misure alternative calano?

Al proposito merita un commento anche la modifica, introdotta dalla Fini-Giovanardi, al limite di pena per l'accesso all'affidamento terapeutico, innalzato addirittura fino a 6 anni. La norma, che pur sembra andare nella giusta direzione, favorendo l'accesso alle misure alternative, ha in effetti una efficacia molto modesta. La condizione drammatica che i dati qui riportati denunciano riguarda i moltissimi stranieri, tossicodipendenti e piccoli spacciatori condannati a pene brevi o in carcere in misura cautelare, la cosiddetta microcriminalità di strada, e non chi sconta le condanne più lunghe. In questo senso l'innalzamento a 6 anni del limite di pena per l'accesso alle misure alternative ha poca efficacia, mentre ne avrebbe molta di più ad es. l'innalzamento del numero massimo di concessioni per l'affidamento terapeutico, la previsione del fatto di “lieve entità” quale fattispecie autonoma di reato, e non quale attenuante, potenzialmente inapplicabile, a causa della legge Cirielli, ai recidivi, o infine una chiara presa di posizione sull'accesso degli stranieri, anche senza titolo di soggiorno, alle comunità terapeutiche durante l'esecuzione della pena. Si parla in questo ultimo caso di decine di migliaia di persone a cui sostanzialmente oggi è negato l'accesso a trattamenti di carattere sanitario in condizione di parità rispetto agli altri detenuti, il che significa anche accesso a quelle misure alternative la cui efficacia, in termini di prevenzione della recidiva, è ampiamente documentata.

Chiudiamo prendendo in esame due dati che non riguardano gli effetti penali e penitenziari della legge in esame, ma che sono tuttavia estremamente utili per misurare la dimensione

## L'EMERGENZA

dell'apparato sanzionatorio messo in modo dalla Fini-Giovanardi. Consideriamo anzitutto l'evoluzione recente delle sanzioni amministrative previste dall'art. 75 del DPR n. 309/1990.

*Sanzioni amministrative e richieste di invio a programma terapeutico in seguito a segnalazione ex art. 75. Anni 2004-2009*

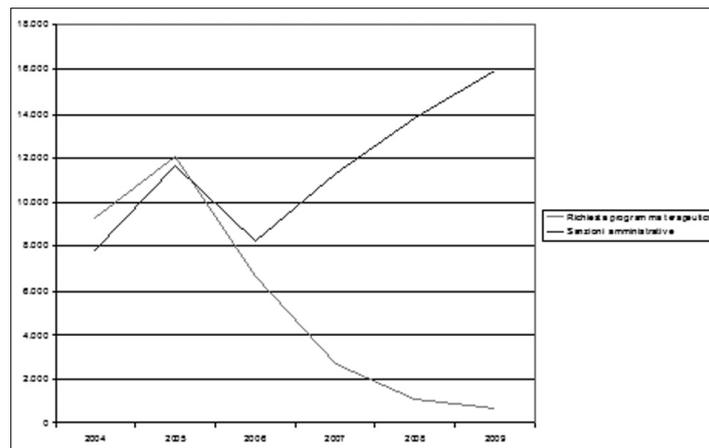
Anno	Richiesta progr. terapeutico	Sanzioni amministrative
2004	9.265	7.814
2005	12.096	11.664
2006	6.713	8.180
2007	2.705	11.220
2008	1.078	13.823
2009	711	15.923

Dipartimento Politiche Antidroga, Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2008, pag. 46; Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2009, pag. 22 e 225.

La norma di fatto sanziona i comportamenti connessi all'uso personale di droghe, uso personale che la legge considera illecito, ma che non è teoricamente punito con sanzione penale, bensì con sanzione amministrativa.

Le modifiche all'art. 75, introdotte alla fine del 2005, hanno previsto un aggravamento delle sanzioni amministrative, sia con riferimento alla quantità delle sanzioni, sia con riferimento alla loro durata, ed hanno modificato il meccanismo che avrebbe dovuto incentivare l'invio a seguire programmi terapeutici. Oggi, che si vada o meno in comunità, si subisce comunque la sanzione amministrativa, e quindi l'incentivo a frequentare i programmi è notevolmente scemato. I risultati di tutto questo sono assolutamente evidenti.

Grafico 2



Nell'intervallo di tempo considerato le sanzioni amministrative crescono di oltre il 103%, mentre gli inviti a seguire un programma terapeutico registrano un calo di più del 92%. Il grafico riportato sopra, meglio di qualunque considerazione, illustra come tra opzione terapeutica e preventiva, ed opzione sanzionatoria, la seconda abbia in questi anni assunto funzione prevalente, anche rispetto all'uso personale. Anzitutto punire dunque, anche quando non ci si trova davanti ad un reato penale.

Concludiamo con alcune brevi osservazioni sui dati relativi al numero dei soggetti complessivamente in carico presso tutti i Ser.T. (penitenziari e non), dati che rimandano per lo più alle Relazioni del Dipartimento Politiche Antidroga per il 2006 ed il 2007, dato che la Relazioni per il 2008 e il 2009 su questo tema non aggiungono quasi nulla. Le precedenti Relazioni evidenziavano come ci fosse un unico numero costantemente in calo dal 2004 al 2007 (-5,6%), ovvero quello dei soggetti ospitati in strutture socio-riabilitative (Dipartimento Politiche Antidroga, 2007, p. 211; Dipartimento Politiche Antidroga, 2008, p. 287). La Relazione relativa al 2008 non aggiunge dati rispetto a questo, ma segnala una riduzione del numero delle

strutture socio-riabilitative pari al 3,3% (38 strutture in meno) (Dipartimento Politiche Antidroga, 2009, p. 157), mentre la Relazione relativa al 2009 segnala una ulteriore, pari all'1,4% (10 strutture in meno). Si tratta ovviamente di dati che fanno riflettere. A fronte della dichiarazione, più o meno da tutti condivisa, che il carcere non sia e non debba essere il luogo della presa in carico e dell'intervento trattamentale e terapeutico nei confronti dei tossicodipendenti, in effetti il numero di soggetti annualmente transitati in strutture socio/riabilitative (17.042 nel 2006, 16.433 nel 2007, e verosimilmente meno ancora negli anni successivi, essendo diminuito il numero delle strutture) è davvero modesto rispetto al numero dei tossicodipendenti entrati in carcere annualmente (24.646 nel 2006, 24.371 nel 2007, 30.528 nel 2008 e 25.180 nel 2009). Di fatto, ad oggi, il sistema penitenziario nazionale, con buona pace di tutti, resta la più grande "struttura socio/riabilitativa" del paese, mentre come abbiamo visto le alternative suscitano sempre maggiore diffidenza.

*"Gli spacciatori in carcere e i tossicodipendenti in comunità": un bilancio disastroso*

I dati ad oggi disponibili sugli effetti della Fini-Giovanardi consentono di trarre alcune conclusioni che qui proveremo a sintetizzare, partendo proprio dall'ultima riportata sopra: il numero di tossicodipendenti che annualmente transitano dalle carceri italiane è decisamente superiore a quello di coloro che transitano dalle comunità terapeutiche. Un simile dato la dice lunga sulla scelta tra approccio repressivo ed approccio trattamentale fatta dal nostro legislatore. Ma se questo primo dato può suscitare sgomento, preoccupa ancora di più il fatto che negli ultimi anni tutti gli indicatori sembrano segnalare un aggravamento della situazione. Diminuisce il numero delle persone che annualmente transitano dalle comunità terapeutiche, cresce il numero delle sanzioni amministrative irrogate e la loro durata, cresce il numero delle segnalazioni all'autorità

giudiziaria per reati previsti dal Testo Unico sugli stupefacenti e cresce, meno nel 2009, la percentuale dei tossicodipendenti tra quanti entrano in carcere. Tutto questo ha naturalmente portato un numero enorme di tossicodipendenti in carcere, contenuto solo dal complessivo rallentamento negli arresti verificatosi nel 2009, probabilmente a causa dell'eccessivo sovraffollamento degli istituti.

In tale contesto il sottosegretario Giovanardi ha fatto bene a rilanciare più volte il ricorso alle misure alternative, ma crediamo anche che, senza uno sforzo serio del governo, capace sia di rimuovere gli ostacoli normativi all'accesso alle misure, sia di dare una indicazione politica e culturale chiara, non si andrà lontano. Le misure alternative non sono condoni immotivati, come molti sembrano credere, ma modalità alternative di esecuzione della pena, più efficaci e rispettose del dettato costituzionale, e fintanto che chi governa il paese non si farà interprete di questa elementare verità, suffragata dai numeri, le misure alternative caleranno e la condizione di vita nelle carceri si caratterizzerà sempre più come inumana e degradante.

#### NOTE

<sup>1</sup> Il presente articolo rappresenta un aggiornamento di Scandurra A, 2009, "Tossicodipendenza e carcere: tre anni di applicazione della legge Fini-Giovanardi", in Associazione Antigone (a cura di), *Oltre il tollerabile. Sesto rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia*, ANTIGONE, IV, 1.

<sup>2</sup> Paci, F., *Droga, calo dei consumi del 25%? Consiglio nazionale delle ricerche (Cnr): il Governo ha gonfiato i dati*, La Stampa, 24/06/2010.

<sup>3</sup> Da ultimo cfr: *Carceri/Proposta choc di Giovanardi ad Affari: "Stop ai processi e ricovero per i tossici"*, Affari Italiani, 8 giugno 2010; *Carlo Giovanardi "Tossicodipendenti in comunità, piuttosto che rinchiusi in galera"*, L'Opinione, giovedì 12 agosto 2010.

<sup>4</sup> Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione statistica. [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

<sup>5</sup> *Borraccetti: «Basta tossicodipendenti in carcere». Casellati: «Ci pensiamo»*, Corriere del Veneto, 17 maggio 2010.

<sup>6</sup> *Il presidente della Camera penale: "Carcere sovraffollato? Arrestate meno"*, La Repubblica, 18 agosto 2010.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Dipartimento Politiche Antidroga (2007), *Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2006*

Dipartimento Politiche Antidroga (2008), *Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2007*

Dipartimento Politiche Antidroga (2009), *Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2008*

Dipartimento Politiche Antidroga (2010), *Relazione annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, dati relativi all'anno 2009*

Illicit Drug Market (2010), *Agire nel mercato per contrastare l'industria della droga*, IDM Onlus 2

## Inumani e degradanti: gli Ospedali psichiatrici giudiziari alla luce del sole

*Cristiana Bianco, Dario Stefano Dell'Aquila*

### *Introduzione*

Negli Ospedali psichiatrici giudiziari sono internati gli autori di reato dichiarati incapaci di intendere e volere e, quindi, condannati ad una misura di sicurezza. Nei sei OPG in Italia sono internate 1.452 persone (84 delle quali donne, presenti a Castiglione delle Stiviere). Nella tabella seguente l'elenco per ciascun istituto.

*Presenti in OPG al 23 giugno 2010*

Opq	Capienza	Presenti
Aversa	259	302
Barcellona P.G.	437	336
Castiglione delle Stiviere	193	236
Montelupo Fiorentino	201	176
Napoli	100	118
Reggio Emilia	132	284
Totale	1.322	1.452

Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento Amministrazione Penitenziaria

La riforma della sanità penitenziaria del 2008, che ha sancito il trasferimento delle competenze al servizio sanitario nazionale, aveva tra gli altri obiettivi la dismissione degli internati per i quali era possibile la presa in carico dei servizi di salute mentale territoriali. Ancora a novembre 2009, in sede di Conferenza Stato – Regioni questi obiettivi, pur ridefiniti, sono stati confermati<sup>1</sup>. Le condizioni nelle quali versavano gli internati è stata nel corso di questi anni oggetto di segnalazioni, denunce, interrogazioni parlamentari<sup>2</sup>, reportage giornalisti-

ci e inchieste documentate<sup>3</sup>. È stato però, nel corso di questo anno, che a seguito della pubblicazione del rapporto del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti e delle pene inumani e/o degradanti del Consiglio d'Europa (CPT) sulla visita nell'OPG di Aversa e dei risultati delle visite della Commissione parlamentare di inchiesta sull'efficacia del sistema sanitario nazionale<sup>4</sup>, che la gravità della situazione ha trovato attenzione nazionale.

#### *La visita del CPT*

Il CPT ha reso pubblico il 20 aprile 2010, una volta ricevuta l'autorizzazione del Governo italiano, la visita periodica svolta tra il 14 e il 26 settembre 2008 in Italia<sup>5</sup>. In questa visita i membri del Comitato hanno avuto modo di visitare di nuovo l'Ospedale psichiatrico giudiziario "Filippo Saporito" di Aversa. Questo ampio complesso, in origine un manicomio costruito nel 1876, comprende molti edifici e strutture residenziali, la maggior parte delle quali sono vecchie e cadenti, così come alcuni spazi alberati e giardini, tutte all'interno dell'area chiusa dalle mura.

Al momento della visita, l'ospedale accoglieva 268 pazienti maschi adulti per una capienza ufficiale di 259 posti letto (ed una capienza cosiddetta "tollerabile" di 306 posti-letto). È notevole il fatto che il numero massimo di pazienti era stato superato nel 2007 e nel 2008 (erano circa 300 pazienti). Al momento della visita, l'OPG di Aversa accoglieva 31 pazienti di nazionalità straniera.

Interessante notare la posizione giuridica dei pazienti che poteva essere analizzata nel modo seguente:

- 100 pazienti dichiarati penalmente irresponsabili e assegnati involontariamente in un OPG ai sensi dell'articolo 222 del Codice penale<sup>6</sup>;
- 66 pazienti la cui assegnazione provvisoria in un OPG era stata ordinata ai sensi dell'articolo 206 del Codice penale<sup>7</sup>;
- 7 detenuti condannati che richiedono cura psichiatrica asse-

- gnati ad un OPG ai sensi dell'Articolo 148 del Codice penale<sup>8</sup>;
- 64 pazienti dichiarati parzialmente infermi di mente e assegnati ad una Casa di Cura e Custodia<sup>9</sup> ai sensi dell'Articolo 219 del Codice penale<sup>10</sup>;
  - 31 pazienti provvisoriamente assegnati ad una Casa di Cura e Custodia ai sensi dell'Articolo 206 del Codice penale.

Sin dalla sua prima visita in Italia, nel 1992, il CPT ha seguito il dibattito sulla riforma del servizio sanitario penitenziario, anche con riferimento alla situazione negli OPG. Come affermato in precedenza, anche gli OPG sono stati inseriti in questo enorme processo di trasferimento, regolato da decreti di esecuzione nel corso del 2008, e direttive specifiche sono state emesse il 19 marzo 2008. La data stabilita per l'effettivo trasferimento di responsabilità era il 1 ottobre 2008, solo pochi giorni dopo la fine della visita del CPT in Italia.

La visita della delegazione all'OPG di Aversa, quindi, ha avuto luogo in una congiuntura critica, quando l'istituto era a metà strada di questo difficile processo, e molte incertezze circondavano le disposizioni per il trasferimento al Ministero della Sanità. Nella relazione il CPT ha messo in risalto che il trasferimento degli OPG al Ministero della Salute piuttosto paradossalmente sembra aver offerto l'opportunità alle autorità penitenziarie di "riprendere il controllo" dell'OPG per mezzo della nomina di "Direttori Penitenziari" all'interno di tali istituti, che sono assistiti dai "Direttori Medici". Ai primi viene data la responsabilità generale degli istituti (in particolare gli aspetti amministrativo, contabile e di sicurezza), mentre ai secondi sono affidati gli aspetti puramente terapeutici. Secondo la delegazione un approccio di tale tipo sembra incoerente con lo scopo iniziale perseguito, quello di rafforzare gli aspetti sanitari e terapeutici di questi istituti.

Nel paragrafo sui maltrattamenti, il CPT sottolinea la situazione totalmente inaccettabile presso l'OPG di Aversa, riguar-

do le condizioni e le procedure seguite per quanto attiene alle costrizioni fisiche dei pazienti. A parere del CPT, la situazione osservata appariva equivalente ad un trattamento inumano e degradante.

Dopo aver decritto le diverse Sezioni dell'OPG, il CPT sottolinea nel rapporto che le condizioni materiali potrebbero essere definite generalmente buone nelle sezioni 3 e 5, che erano state entrambe recentemente ristrutturate. Tuttavia, le condizioni materiali erano insoddisfacenti nelle altre sezioni, e perfino mediocri nella sezione 6 e nella sezione Nuovo Reparto. Gli spazi vivibili nei dormitori erano più piccoli (alcuni avevano persino letti a castello, contrari alle direttive delle autorità penitenziarie), ed erano meno dotati (il numero di armadi, sedie e tavoli era insufficiente) ed a volte disgustosamente sporchi. Inoltre, le dotazioni sanitarie erano generalmente in condizioni molto scarse (non c'era acqua calda, tubi di scarico che perdevano, ecc.). Persino la presenza di ratti era stata riferita nel cortile del passeggio ed in certi settori della sezione Nuovo Reparto. In moltissimi dormitori, la mancanza di mobili, a parte i letti e gli scaffali, ed in particolare la quasi totale mancanza di oggetti personali e di oggetti decorativi dava agli ambienti una qualità austera ed impersonale.

Il regime quotidiano offerto ai pazienti dell'OPG era limitato e monotono. La routine quotidiana ruotava essenzialmente attorno ai pasti, alla distribuzione delle terapie ed al passeggio (quattro ore al giorno), che, inoltre, aveva luogo in cortili con atmosfera piuttosto oppressiva. I pazienti perciò passavano la maggior parte del tempo nei dormitori o nei corridoi delle rispettive sezioni, guardando la televisione, leggendo o semplicemente stando distesi sul letto.

In questa situazione il CPT si è chiesto se assegnare i pazienti posti in OPG insieme a pazienti che sono sottoposti alla misura della Casa di Cura e Custodia sia opportuno e giuridicamente fondato.

Particolare attenzione è stata data ai pazienti allettati o incontinenti. La delegazione stessa del CPT ha potuto vedere, per la

mancanza di adeguate dotazioni, il personale ridotto a usare soluzioni di fortuna, che lo obbligava costantemente a cambiare i materassi di schiuma e le lenzuola. Tali soluzioni sono inaccettabili in un ospedale, che dovrebbe avere attrezzature adeguate, in particolare letti con proteggi-materassi e/o materassi adatti alle condizioni dei pazienti.

Più in generale, gli standard di igiene in alcune sezioni residenziali lasciavano molto a desiderare. La delegazione ha notato che la direzione dell'OPG ha tentato di migliorare la situazione nel 2008, assumendo sei persone per le pulizie. Tuttavia, il CPT considera tali sforzi del tutto inadeguati. Ai pazienti malati di mente si può a stento chiedere di occuparsi delle loro stanze (e delle sezioni residenziali) così come si fa per i detenuti normali.

Il CPT ha quindi raccomandato che le autorità italiane:

- riesaminino immediatamente la conduzione dell'OPG di Aversa per quanto riguarda le condizioni materiali e il regime quotidiano dei pazienti. Lo scopo dovrebbe essere di instaurare un ambiente terapeutico, con strutture residenziali basate su stanze singole o piccole sezioni, che possano facilitare la collocazione dei pazienti per categorie omogenee per scopi terapeutici;
- proseguano i loro sforzi per migliorare il numero e la varietà delle attività quotidiane offerte ai pazienti;
- migliorino le condizioni nelle quali i pazienti svolgono i periodi di passeggio all'aria aperta e rendano possibile ai pazienti svolgere attività ricreative e sportive sorvegliate.

L'OPG di Aversa aveva un'équipe di otto psichiatri specializzati, ognuno dei quali riceveva i pazienti per una quantità di ore comprese tra 30 e 60. Ognuno di questi psichiatri seguiva i pazienti di una data sezione residenziale, per una media di circa quaranta pazienti per ciascuno. Questo numero di ore di visita non copriva in maniera adeguata le necessità di una popolazione di circa 250 persone affette da patologie mentali, specialmente dal momento che alcuni psichiatri affermavano di

trascorrere una parte considerevole del loro tempo nel preparare rapporti di valutazione per le autorità giudiziarie (relativamente alla revisione delle misure), piuttosto che nella cura dei pazienti.

IL CPT ha sottolineato che lo scopo primario della permanenza di un paziente in un OPG deve essere, per quanto riguarda i criteri oggettivi che hanno portato alla sua assegnazione, l'offerta di un ambiente terapeutico positivo che possa condurre alla riabilitazione del paziente (ed alla sua liberazione dall'istituto). Tuttavia, presso l'OPG di Aversa le condizioni per un tale approccio di cura sono ben lontane dall'essere soddisfatte. Il tempo durante il quale gli psichiatri erano presenti è evidentemente insufficiente: una media di 330 ore al mese per più di 250 pazienti nel primo trimestre del 2008, ridotte a 250 ore in giugno (dando un'ora di visita per paziente al mese)<sup>11</sup>. Inoltre, solo due psicologi a tempo pieno seguivano i 268 pazienti dell'ospedale, e ciò rendeva qualunque lavoro terapeutico personalizzato irrealistico. Né vi era personale apposito sul posto che si incaricasse di attività di terapia occupazionale e, le poche attività di questo tipo erano condotte da volontari esterni<sup>12</sup>. Più in generale, si deve notare che non erano redatti programmi individuali di trattamento per i pazienti da parte delle équipe sanitarie; il trattamento, pertanto, consisteva essenzialmente nella farmacoterapia.

Una situazione con carenze di questo tipo è probabile che chiami in causa lo scopo del ruolo "terapeutico svolto da questo tipo di istituti. A parere del CPT, è necessario aumentare considerevolmente le opzioni trattamentali offerte ai pazienti nell'OPG di Aversa (in particolare terapie occupazionali, di gruppo e individuali) e, soprattutto, redigere programmi individuali di trattamento per tutti i pazienti dell'ospedale.

Il CPT ha quindi raccomandato che le autorità italiane redigano programmi individualizzati di trattamento per tutti i pazienti e sviluppino ulteriormente le attività terapeutiche in parallelo, alla luce delle suddette annotazioni.

Il CPT ha inoltre raccomandato che:

- le ore di presenza degli psichiatri siano aumentate sostanziosamente, in modo tale da assicurare un'adeguata copertura ogni giorno in ogni sezione, e la presenza di uno psichiatra di guardia per tutte le ventiquattro ore;
- che il numero del personale infermieristico sia aumentato notevolmente, cosicché siano presenti tre infermieri (o due infermieri ed un ausiliario) nel corso della giornata in ogni sezione residenziale;
- che il team di specialisti qualificati responsabili della conduzione delle attività terapeutiche e riabilitative sia rafforzato, aumentando il numero degli psicologi ed assumendo terapisti occupazionali;
- che gli educatori siano sollevati dai compiti amministrativi che non fanno parte del loro lavoro e che altri operatori sociali siano assunti per svolgere funzioni di collegamento con i servizi sociali esterni.

Per quanto riguarda la prassi per la quale gli psichiatri svolgono il duplice ruolo di medici curanti e consulenti per le autorità giudiziarie, il CPT ha evidenziato che, nell'interesse della tutela del rapporto medico/paziente, agli psichiatri non dovrebbe essere chiesto di redigere rapporti psichiatrici sui loro pazienti per le autorità giudiziarie.

Infine, quanto al personale l'ospedale aveva un totale di 118 membri del personale di sorveglianza<sup>13</sup>, appartenente alla polizia penitenziaria, che era responsabile dell'ordine e della sicurezza delle sezioni residenziali e della sorveglianza del perimetro dell'ospedale. Questo personale, come essi stessi hanno evidenziato, non aveva ricevuto alcuna formazione specifica prima di cominciare a lavorare nell'ospedale psichiatrico. Il CPT ha quindi raccomandato che si devono sviluppare programmi di formazione per gli operatori penitenziari che lavorano negli ospedali psichiatrici giudiziari. Ciò ridurrà il rischio di conflitti tra le funzioni di cura e quelle di sorveglianza inerenti al sistema attuale.

Durante la visita la delegazione ha potuto constatare che l'at-

trezzatura specialistica era obsoleta, in particolare l'attrezzatura radiologica (vecchia di più di 35 anni) e la sedia da dentista (vecchia di più di 15 anni).

Per quanto riguarda i fascicoli medici, le note diagnostiche e di monitoraggio erano generalmente soddisfacenti, ma le note psichiatriche erano piuttosto brevi ed incomplete.

L'OPG aveva recentemente (2007-2008) registrato un numero significativo di suicidi (cinque in quattordici mesi). Gli operatori sanitari dell'istituto avevano discusso la situazione ed erano stati individuati un certo numero di criteri. Tuttavia, non sembrava che fosse stato messo in atto un autentico programma di prevenzione dei suicidi, in seguito a tali discussioni.

L'aspetto ancora più dolente della visita riguarda i mezzi di costrizione e d'isolamento.

All'OPG di Aversa, i pazienti che mostravano condotte autolesionistiche o etero-aggressive erano immobilizzati su un letto di contenzione usando cinghie di stoffa e/o con la somministrazione di sedativi. I pazienti erano immobilizzati su ordine del medico/psichiatra in servizio o, in casi di emergenza, di un infermiere, salvo approvazione del medico/psichiatra di turno. La delegazione è stata informata che al personale di sorveglianza poteva essere chiesto di assistere gli infermieri per immobilizzare un paziente. I tre letti di contenzione erano fissati al suolo, questi letti avevano un materasso di schiuma con una copertura di gomma ed un'apertura centrale che permetteva ai pazienti di liberarsi quando era necessario. Un secchio per raccogliere gli escrementi era posto sotto l'apertura in oggetto.

I pazienti erano legati al letto con cinghie di cotone; quelle usate per bloccare le mani erano cucite sul posto attorno ai polsi con un grosso ago che sembrava un ago da tappezziere. Le cinghie ai polsi ed alle caviglie<sup>14</sup> e quella al petto non venivano mai tolte, neanche al momento dei pasti. Di conseguenza, un infermiere doveva imboccare il paziente. Inoltre, il paziente non era mai lavato durante l'intero periodo della costrizione. In più, rimaneva legato al letto, indossando solo una giacca; la

parte inferiore del corpo era nuda, coperta solo da un lenzuolo.

Le informazioni iniziali raccolte dalla delegazione indicavano che gli episodi di costrizione non superavano la durata di 24-48 ore, e che i pazienti erano controllati con grande regolarità (ogni 30 minuti) dagli infermieri e regolarmente dal dottore di turno (ogni due o tre ore). La consultazione dei registri e dei fascicoli medici, ed i colloqui con i pazienti hanno subito dimostrato che i controlli erano molto meno frequenti, l'infermiere controllava due o tre volte al giorno ed il medico al massimo una volta al giorno. Per il resto del tempo, il paziente era apparentemente lasciato incustodito. Inoltre, emergeva che i letti di contenzione erano sempre virtualmente occupati<sup>15</sup> e che erano stati applicati periodi molto lunghi di contenzione<sup>16</sup> (fino a 9 o 10 giorni alla volta). Il CPT ritiene che le condizioni materiali in cui è stata applicata la contenzione nell'OPG di Aversa, la durata della misura osservata, l'assenza di compagnia umana, e lo sporadico controllo clinico dei pazienti sono equivalenti a trattamenti disumani e degradanti.

La delegazione è stata informata del fatto che l'isolamento dei pazienti era, in linea di principio, non praticato presso l'OPG di Aversa<sup>17</sup>. Ciononostante, durante la visita, la delegazione ha notato che un paziente era stato apparentemente tenuto da solo in una stanza singola, in un isolamento *de facto* permanente dagli altri pazienti, per almeno sette mesi, se non addirittura per un anno. Il caso del paziente è stato discusso a lungo con il personale di cura e di sorveglianza. Il paziente, che soffriva di un disturbo cronico respiratorio ed aveva un desiderio irrefrenabile di fumare, era stato messo in isolamento per ragioni che rimangono poco chiare, poiché le motivazioni addotte erano scarsamente convincenti e, per certi aspetti, contraddittorie. Inoltre, al paziente era permesso di stare all'aria aperta solo per 30 minuti al giorno.

Il CPT non ha rivisitato nel dettaglio le basi giuridiche per il collocamento in OPG o le procedure in vigore, poiché esse sono state descritte nei suoi rapporti sulle precedenti visite (1992, 1996 e 2000)<sup>18</sup>. Tuttavia, il Comitato ha sollevato diver-

se questioni che hanno destato la preoccupazione della delegazione mentre visitava Aversa. In tale contesto, il CPT aveva in mente anche le notevoli differenze che esistono tra la relativa legislazione e le tutele riguardanti i pazienti civili e quelle che riguardano i pazienti giudiziari<sup>19</sup>.

La prima questione riguarda una materia di principio, la possibilità per un paziente “giudiziario” di rifiutare di essere curato senza il suo consenso. Il CPT ritiene che il collocamento di un paziente in un ospedale psichiatrico giudiziario<sup>20</sup> non permetta necessariamente al personale sanitario di disattendere la regola generalmente riconosciuta del “consenso libero ed informato” alla cura. Tuttavia, durante la visita, è venuto alla luce che, a volte, il personale sanitario somministrava la terapia con la forza (anche se ciò è accaduto in pochissimi casi).

Nel caso di pazienti psichiatrici civili, questa questione è stata risolta per mezzo della legge n. 180, che stabilisce una procedura specifica destinata a tutelare i diritti dei pazienti. Si può legittimamente chiedere perché i principi generali relativi alla somministrazione forzata di terapie non siano applicati negli OPG. Questa osservazione è tanto più rilevante dal momento che sembra che attualmente non vi sia una legislazione che autorizza il personale sanitario a procedere in tal modo. Il recente trasferimento degli OPG al Ministero della Salute dovrebbe essere un’opportunità per lanciare un dibattito sostanziale su tale argomento.

La seconda questione, già sollevata dal CPT, non è ancora stata risolta in maniera soddisfacente. Essa riguarda il fatto che, come gli psichiatri stessi riconoscono, circa il 20-30 % dei pazienti ospitati negli OPG che non rappresentano più un pericolo per la società e le cui condizioni mentali non richiedono più che siano internati in un istituto psichiatrico, rimangono in OPG a causa della carenza della possibilità di cure e/o sistemazioni adeguate nella società esterna. Il CPT ha quindi raccomandato che le autorità italiane compiano i passi opportuni per fare in modo che i pazienti non siano internati in OPG più a lungo di quanto non richiedano le loro condizioni mentali.

Nello stesso contesto, la delegazione del CPT ha notato che i vari concetti di “pericolosità sociale” (espressamente citata nella legislazione), pericolosità criminale (il rischio di recidiva) e pericolosità psichiatrica (collegata alla patologia mentale) hanno influenzato ed interagito con il processo decisionale dei magistrati di sorveglianza, allorché questi dovevano riesaminare il collocamento di un paziente in un OPG. Poiché non ben definiti, questi concetti si prestano ad interpretazioni molto ampie e soggettive, ed i pazienti rimangono a volte in un OPG per periodi lunghissimi (cosiddetto “ergastolo bianco”)<sup>21</sup>. Questa situazione aumenta ulteriormente la necessità di introdurre nel procedimento giudiziario il parere di esperti psichiatrici indipendenti che non hanno legami sanitari con il paziente. Il CPT ha quindi richiesto dei commenti delle autorità italiane a tale proposito.

Da un punto di vista strettamente procedurale, la delegazione del CPT ha notato che, in molti casi, sembrava che i pazienti fossero tenuti nell’OPG di Aversa anche quando i loro rispettivi ordini di assegnazione erano scaduti (la proroga era emessa retroattivamente dal magistrato di sorveglianza, molte settimane dopo, ed in un caso quasi un anno dopo). Tale situazione è molto discutibile e solleva questioni ai sensi della Convenzione Europea dei Diritti Umani. Il CPT ha quindi raccomandato che si compiano passi immediati per porre fine a tali situazioni.

In conclusione, alla luce di certe situazioni riportate nel rapporto (e, nel passato, riguardanti gli altri OPG visitati dal CPT) si giustifica pienamente che i CPT e le Case di Cura e Custodia siano sottoposti ad ispezioni da parte degli organi ispettivi speciali che sono già attivi negli ospedali. Il CPT quindi ha raccomandato che i NAS siano autorizzati a svolgere ispezioni regolari e senza preavviso negli OPG e nelle Case di Cura e Custodia.

*I risultati della Commissione parlamentare*

La Commissione parlamentare d'inchiesta sull'efficacia del sistema sanitario nazionale effettua, tra giugno e luglio 2010, visite ispettive non annunciate negli OPG. I componenti della Commissione, presieduta dal senatore Ignazio Marino (PD) sono accompagnati dai carabinieri dei NAS, che scattano foto e redigono rapporti al termine di ogni visita. Una di queste foto ritrae un uomo obeso, nudo, in una cella - letamaio. E' un internato dell'OPG di Napoli. La sua storia e le sue condizioni sono simili a quelle degli altri sofferenti psichici internati nei manicomi giudiziari. Le visite della Commissione confermano che il Rapporto del CPT non è affatto datato e che la situazione denunciata ad Aversa è comune agli altri OPG. Nei cinque OPG i senatori che si sono recati in visita hanno rilevato «una sorta di inferno organizzato – ha detto il presidente della Commissione Ignazio Marino – dove senza problemi viene affermato anche dagli operatori che vi lavorano che i malati stanno vivendo una sorta di ergastolo bianco<sup>23</sup>». In queste strutture (Aversa, Barcellona Pozzo di Gotto, Napoli, Montelupo Fiorentino, Reggio Emilia) hanno trovato internati abbandonati da 25 anni, condizioni fatiscenti, stanze che puzzano di urina, persone legate nude al letto di contenzione. A “salvarsi” è solo la struttura di Castiglione delle Stiviere, la sola completamente in carico ai servizi sanitari.

Per tre strutture (Aversa, Barcellona Pozzo di Gotto e Montelupo Fiorentino) il quadro appare, se possibile, ancora più drammatico. Condizioni invivibili, sporcizia, degrado e assenza di assistenza sanitaria.

A leggere la durezza dei rapporti si comprende la gravità della situazione. Su Barcellona, ad esempio, scrivono i NAS: «durante il sopralluogo emergeva il sovraffollamento degli ambienti, l'assenza di cure specifiche, l'inesistenza di qualsiasi attività educativa o ricreativa e la sensazione di completo e disumano abbandono del quale gli stessi degenti si lamentavano. I degenti, nell'assoluta indifferenza, oltre ad indossare abiti

vecchi e sudici, loro malgrado, si presentavano sporchi e maleodoranti<sup>23</sup>».

Ad Aversa «le celle/stanze, munite di 6 posti letto ed un servizio igienico, versavano tutte in pessime condizioni strutturali ed igienico-sanitarie, con pavimenti danneggiati in vari punti, soffitti e pareti con intonaco scrostato ed estese macchie di umidità» e ovunque «cumuli di sporcizia e residui alimentari, letti metallici con vernice scrostata e ruggine, sgradevoli esalazioni di urina, armadietti vetusti, effetti lettereschi sporchi, strappati ed evidentemente insufficienti, finestre, anche in corrispondenza di letti, divelte o con vetri rotti: il tutto in condizioni tali da rendere disumana la permanenza di qualsiasi individuo».

Se nell'OPG di Napoli le condizioni strutturali sembrano migliori, non altrettanto vale per le condizioni degli internati. Viene riscontrato il caso di Leonardo Marco, che a fronte di una misura di 2 anni è internato da ben 25 anni (la misura di sicurezza detentiva può essere prorogata senza limiti, ecco perché è detta ergastolo bianco), di un altro internato che da circa 3 anni ha ottenuto il parere favorevole, ma è ancora in attesa di trasferimento in una comunità. E poi ci sono i casi di E. V. con un occhio nero (e messo nel letto di contenzione il 16 luglio) e di uno con ustioni alle mani, senza che nulla risulti nella loro cartella clinica. Un altro internato presenta un'evidente cancrena agli arti inferiori. E questo è solo un piccolo estratto di quella che davvero appare come una galleria della disumanità.

Un esempio è dato dalla visita all'OPG di Barcellona Pozzo di Gotto, in Sicilia, effettuata l'11 giugno 2010. Qui i NAS trovano un uomo, contenuto a letto, con una legatura con garza alle mani e ai piedi, con un vistoso ematoma, coperto da un lenzuolo, completamente nudo. L'uomo è legato a un letto arrugginito, con al centro un foro per feci e urine che finiscono nel pozzetto posto a terra nel pavimento. L'Ospedale psichiatrico giudiziario di Barcellona Pozzo di Gotto, più familiare come manicomio giudiziario, oggi "ospita" 350 internati. Gli internati sono sofferenti psichici autori di reato, condanna-

ti a una misura di sicurezza che può essere prorogata senza limiti. Fu inaugurato dal ministro Rocco, guardasigilli del governo Mussolini nel 1925. La struttura, nata come primo manicomio giudiziario dell'era fascista, è al momento l'unica che ancora non ha neppure cominciato il percorso previsto dalla riforma penitenziaria.

La visita è a sorpresa ed il resoconto parlamentare è impressionante. Marino parla<sup>24</sup> di «celle luride affollate al di là della soglia di tollerabilità, internati seminudi e madidi di sudore a causa della temperatura torrida, per lo più sotto l'evidente effetto di psicofarmaci (...), contenzioni adottate con metodiche inaccettabili e non repertate sugli appositi registri». Ci vanno pesante, senza mezzi termini, anche gli altri componenti della Commissione. Il senatore Michele Saccomanno (PDL), rileva che «dai registri rileviamo che la media della contenzione è di quattro - cinque giorni e non sono riportate motivazioni cogenti, anche per un medico non psichiatra, ma solo una generica dichiarazione della sua necessità, nel caso presente, tra l'altro non predisposta dallo psichiatra che sembra essere un materiale professionale raro». Parla, riferendosi alla seconda sezione, (ve ne sono sei in tutto l'OPG), di abbandono sanitario, di degrado igienico, di affollamento con fino a nove persone per cella, del «dramma delle condizioni» di pareti, bagni, letti e lenzuola (cambiate ogni 15 giorni se possibile)». Le cartelle cliniche risultano spesso carenti nell'anamnesi e «certificano per pazienti importanti carenze del programma originario per controlli, regolazioni, indicazioni».

Una situazione "oggettiva" che lo stesso direttore Nunziante Rosania definisce «un momento di particolare difficoltà per una drammatica carenza di risorse economiche, per la riduzione di personale e per un numero di ricoverati che è lievitato in maniera esponenziale». E ancora, lo stesso direttore ammette (con sincerità disarmante) «che le terapie psichiatriche (..) sono sicuramente obsolete rispetto a quelle che vengono praticate all'esterno dato che non abbiamo i fondi sufficienti per acquistare, in misura adeguata, neurolettici tipici di ultima

generazione». Pippo Insana, cappellano da oltre 25 anni e storico punto di riferimento per gli internati, è diretto: «mancano farmaci, manca personale idoneo e qualificato a curare e riabilitare (...) le persone inferme di mente più problematiche vengono trasferite continuamente da un reparto all'altro, senza un serio e impegnativo intervento sanitario». I numeri confermano questo stato di crisi. Nella struttura per quasi quattrocento persone, sono presenti solo 28 infermieri di ruolo e 6 medici incaricati. I sei consulenti psichiatrici hanno un monte ore che, suddiviso per il numero di presenti, si traduce in 48 minuti di assistenza al mese. Numeri che comunque non giustificano il ricorso alla contenzione e che lasciano perplessi gli stessi componenti della Commissione. La senatrice Donatella Poretti (Radicali) è caustica: «quando abbiamo chiesto al medico di turno il motivo per il quale il soggetto si trovasse lì, non essendo indicato nel registro di contenzione, sinceramente non l'ho capito. Il medico ha continuato a ripetere che quel soggetto aveva dato fastidio agli infermieri e che addirittura aveva infastidito un'infermiera con delle battute osé».

L'OPG di Barcellona P.G. ha, rispetto agli altri cinque OPG di Italia, una caratteristica che certo complica le cose. Qui, in virtù dell'autonomia regionale, la riforma del 2008 che ha sancito il trasferimento della sanità penitenziaria al sistema sanitario nazionale non è mai stata applicata. In sostanza, se negli altri OPG le direzioni si sono sdoppiate (una penitenziaria e una sanitaria), le Asl hanno fatto il loro timido ingresso nel sistema manicomiale con propri soldi e personale, qui la situazione è rimasta come era confinando questa struttura che è già di per sé un luogo di mezzo (tra carcere e manicomio) in una terra di confine. Ma, al momento, la Regione Sicilia non ha approvato alcuna normativa in materia e gli scenari in prospettiva non appaiono incoraggianti. Anche l'interlocuzione istituzionale non appare incoraggiante. Questa la risposta che il direttore Rosania riferisce aver ricevuto dall'assessore regionale alla Sanità: «dottore, non c'è problema. Se i politici mi danno le risorse economiche e una norma con gli opportuni

recepimenti, io sono a sua completa disposizione. Essendo io napoletano, attacco il ciuccio dove vuole il padrone».

L'altra questione è relativa alle misure di sicurezza e le denunce che arrivano da Barcellona sollevano un problema generale. Le misure di sicurezza, a differenza di una pena definitiva, possono essere prorogate. Applicate in prima sede, secondo la gravità del reato, a un sofferente psichico incapace di intendere, possono durare 2, 5 o 10 anni. Al loro termine, valutate le condizioni di pericolosità sociale, possono essere prorogate. Pippo Insana spiega molto bene il meccanismo, con un riferimento alla realtà di Barcellona che vale anche per gli altri internati in Italia: «ricoverati con lievi reati rimangono ristretti sino a più di dieci anni con misura di sicurezza provvisoria, senza la definizione del processo (...) i 390 ricoverati con molti anni di proroga della misura di sicurezza (anche oltre 20) continuano a restare ristretti in OPG e a subire ulteriori proroghe. I ricoverati senza residenza continuano a rimanervi con proroghe». Anche sul tema delle soluzioni Insana è molto chiaro «Resta determinante – spiega – l'impegno a provvedere alla modifica del codice penale in materia di misure di sicurezza che offra una nuova modalità di vita per la gestione delle persone inferme di mente sottoposte a misure di sicurezza e che, nello stesso tempo, sia capace a salvaguardare la sicurezza della società, ma anche a curare la persona inferma di mente». L'unico dato ufficiale disponibile ci dice che tra il 2000 e il 2004, in tutta Italia, le proroghe sono state 3.387. Come a dire che un internato su due si è visto propagare la propria misura di sicurezza almeno una volta. E la proroga spesso dipende non dalla pericolosità sociale, ma dall'assenza di presa in carico da parte dei servizi psichiatrici territoriali.

Ed è proprio la presa in carico dei Dipartimenti di salute mentale che rimane uno dei nodi da sciogliere. Uno degli obiettivi dichiarati della riforma della sanità penitenziaria era proprio la fuoriuscita dal meccanismo d'internamento manicomiale e la riduzione progressiva del numero di internati attraverso una presa in carico da parte dei servizi territoriali. Ma tra

tagli, crisi, incertezza sulle competenze amministrative, cambiamento dello scenario politico, nonostante le buone intenzioni non si vedono ancora risultati concreti. Il lavoro e le parole della Commissione e del suo presidente, Ignazio Marino, lasciano intravedere la possibilità che si determinino le condizioni politiche per un superamento di queste strutture.

Secondo il presidente Ignazio Marino «il 40% degli internati è dimissibile, anche se continua a rimanere rinchiuso. Come Commissione abbiamo chiesto la lista dei soggetti dimissibili in modo che entro agosto vengano fatti uscire e presi in carico dalle Asl. Alcune strutture sono indecenti e indecorose e vanno chiuse<sup>25</sup>». La Commissione ha preannunciato che lavorerà per incidere immediatamente e concretamente sulla situazione all'interno degli Opg, con indicazioni utili per l'eventuale modifica delle leggi vigenti. Una sfida ambiziosa che vuole accelerare i tempi previsti dalla riforma della sanità penitenziaria e garantire la dimissione degli internati per i quali, pur in assenza di pericolosità sociale, vi sono state proroghe della misura di sicurezza per l'assenza di alternative.

### *Conclusioni*

Appare difficile, alla luce di quanto avvenuto nel corso del 2010, che si possa negare che il meccanismo manicomiale degli OPG vada superato e che sia necessario arrivare al superamento di questi luoghi. A seguito delle denunce della Commissione è anche probabile che sul passato di questi posti saranno aperte inchieste giudiziarie, poiché i NAS hanno inviato le relazioni alle Procure della Repubblica, territorialmente competenti. Anche il Governo italiano, nella sua risposta al Rapporto del CPT, prova a ridimensionare le critiche e dichiara che c'è un processo di riforma in atto. Ed è vero che, a partire dall'aprile del 2008, con il passaggio della sanità penitenziaria al sistema sanitario nazionale, un processo di trasformazione reale doveva attraversare gli OPG. Invece, al momento attuale, le condizioni di detenzione sono ancora per la maggio-

ranza (tranne che per i modi di contenzione all'OPG di Aversa, modificati a seguito della pubblicazione del Rapporto) come quelle trovate dal Comitato. E queste condizioni trovano conferma di attualità anche nelle testimonianze più recenti degli internati e, tristemente, nei fatti. Ancora la scorsa estate si registravano nell'OPG casi di tubercolosi, mentre nemmeno sei mesi fa, un internato moriva soffocato dal proprio rigurgito di cibo, il 4 agosto di questo anno un altro internato di 42 anni moriva ad Aversa per cause ancora da accertare.

Resta inoltre aperta la questione relativa alla capacità del sistema sanitario di farsi carico di questi sofferenti psichici e della riforma del meccanismo delle misure di sicurezza. A nostro avviso è necessario un maggior coordinamento istituzionale tra ASL e Amministrazione penitenziaria e bisogna:

- nel breve periodo, garantire il rispetto dei diritti fondamentali intervenendo per assicurare condizioni detentive accettabili e non lesive della dignità umana;
- nel medio periodo, accelerare i processi presa in carico da parte del sistema sanitario e delle ASL per gli internati per i quali non sussiste alcuna pericolosità sociale e procedere verso una chiusura delle strutture;
- nel lungo periodo, riformare il complesso sistema delle misure di sicurezza.

#### NOTE

<sup>1</sup> Conferenza Unificata ACCORDO del 26 novembre 2009 “Accordo, ai sensi dell'articolo 9, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, concernente la definizione di specifiche aree di collaborazione e gli indirizzi di carattere prioritario sugli interventi negli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (OPG) e nelle Case di Cura e Custodia (CCC) di cui all'allegato C al D.P.C.M. 1° aprile 2008. (Rep. n. 84 - CU). (09A15308) (G.U. Serie Generale n. 2 del 4 gennaio 2010)”

<sup>2</sup> Cfr. Interpellanza 2-00516 presentata da Marco Boato, martedì 8 maggio 2007, nella seduta n. 153 e Interrogazione a risposta immediata n. 3-00871 presentata da Francesco Caruso, mercoledì 9 maggio 2007, nella seduta n. 154 Camera dei Deputati, XV legislatura, in <http://banchedati.camera.it/>.

<sup>3</sup> Cfr. tra gli altri D.S. Dell'Aquila, *Se non ti importa il colore degli occhi. Inchiesta sui manicomi giudiziari*, Filema, 2009 e F. Bufi, "Suicidi e Aids. I matti dimenticati", *Corriere della Sera*, del 18 aprile 2007

<sup>4</sup> Commissione parlamentare d'inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale (Deliberazione del 30 luglio 2008, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 182 del 5 agosto 2008) XVI legislatura, Senato della Repubblica

<sup>5</sup> Il Rapporto del CPT nonché la risposta del Governo italiano sono disponibili sul sito ufficiale del CPT <http://cpt.coe.int/en/states/ita.htm>.

<sup>6</sup> Ai sensi dell'articolo 222 del Codice penale, le persone dichiarate non responsabili penalmente delle loro azioni devono essere poste in un OPG per un minimo di due, cinque o dieci anni. La durata della loro permanenza può, di conseguenza, essere ridotta o prorogata sulla base della pericolosità sociale della persona.

<sup>7</sup> Ai sensi dell'articolo 206 del Codice penale, gli imputati che diventano pericolosi per gli altri saranno trasferiti presso un OPG come misura di sicurezza cautelare; questa misura sarà revocata quando il giudice ritiene che la persona interessata non sia più pericolosa socialmente.

<sup>8</sup> Ai sensi dell'articolo 148 del Codice penale, i detenuti che sviluppano una malattia mentale dopo la condanna possono essere assegnati a un OPG per ordine del Tribunale (allo stesso tempo, l'esecuzione di una condanna detentiva può essere rinviata o sospesa).

<sup>9</sup> Una casa di Cura e Custodia, giuridicamente parlando, è un istituto diverso dall'OPG.

<sup>10</sup> Ai sensi dell'articolo 219 del Codice penale, le persone con responsabilità penale limitata devono essere assegnate ad una Casa di Cura e Custodia per un minimo di sei mesi, un anno o tre anni.

<sup>11</sup> In reazione a questa situazione, il Direttore dell'OPG ha emesso un avviso al personale che chiedeva agli psichiatri di assicurare un totale di 380 ore di presenza al mese, a partire da luglio 2008.

<sup>12</sup> Il 20% dei pazienti partecipava ad attività terapeutiche su base quasi regolare, quali musicoterapica (4 pazienti); dramma-terapia (11 pazienti); terapia con animali (3 pazienti); gruppi di discussione su film (10 pazienti).

<sup>13</sup> Due direttori, sei ispettori (per undici posti in pianta organica), 19 sovrintendenti e 91 agenti (per una pianta organica di 69 posti)

<sup>14</sup> Vi erano strumenti di serraggio alla fine della legatura, vicino al letto, ma non erano più usati.

<sup>15</sup> Ciononostante, a suo dire, fin dal 2004, la direzione dell'OPG di Aversa aveva avviato una revisione dell'uso dell'isolamento e delle misure di contenzione, che aveva portato, fra l'altro ad una drastica riduzione del numero di letti di contenzione, da dieci a tre.

<sup>16</sup> Ad esempio, i letti erano stati usati 29 giorni nel gennaio 2008, 28 giorni nel febbraio 2008, 14 giorni nel marzo 2008, 23 giorni nel giugno 2008, 24 giorni nell'agosto del 2008, per periodi della durata media tra 5 e 7 giorni; la

delegazione ha notato una durata massima nel 2008 di 9 giorni (dal 27 luglio al 4 agosto 2008).

<sup>17</sup> Questo, naturalmente, non riguarda i motivi per isolare i pazienti, come nel caso di determinate malattie infettive.

<sup>18</sup> Il Codice penale italiano stabilisce le basi giuridiche per il collocamento non volontario di persone ritenute penalmente non responsabili delle loro azioni o che hanno sviluppato una malattia mentale dopo aver commesso un reato. La proroga, modifica o revoca del collocamento di queste persone in un OPG è decisa dal magistrato che sovrintende all'esecuzione delle condanne, sulla base di una raccomandazione emessa da una Commissione (nota come Commissione di Valutazione) composta da psichiatri e da altro personale dell'ospedale (psicologi, assistenti sociali, educatori). Il paziente, la sua famiglia o il suo rappresentante legale possono presentare appello contro la decisione e possono anche richiedere un'opinione indipendente ad uno psichiatra esterno. Durante il periodo d'internamento, l'applicazione della misura di sicurezza è regolarmente rivista entro termini temporali stabiliti dalla legge.

<sup>19</sup> Per non parlare della notevole differenza di risorse materiali ed umane, dal momento che un paziente "civile" costa più di 200 Euro al giorno, mentre uno "giudiziario" ne costa solo poco più di 50.

<sup>20</sup> O in una Casa di Cura e Custodia

<sup>21</sup> Cinque pazienti sono stati internati per più di 20 anni, tre per più di 15 e sette per più di 10 anni.

<sup>22</sup> Le dichiarazioni di Ignazio Marino sono state rese in sede di conferenza stampa del 28 luglio 2010 e sono raccolte dai lanci di agenzia (Cfr ADN-KRONOS, take delle 16.10 e successivi)

<sup>23</sup> Nuclei Antisofisticazioni e Sanità dell'Arma dei Carabinieri, Relazione dei sopralluoghi effettuati negli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) di Barcellona Pozzo di Gotto, Aversa e Napoli, Montelupo Fiorentino, Reggio Emilia, Castiglione delle Stiviere, disponibile sul sito <http://www.ignaziomarinno.it/news.asp?id=737>.

<sup>24</sup> Da qui in poi, laddove non diversamente indicato, le dichiarazioni di Marino e degli altri sono tratte dai Resoconti stenografici delle sedute n. 73 del 16 giugno 2010, n. 74 del 22 giugno 2010, n. 75 del 6 luglio 2010 disponibili sul sito ufficiale del Senato della Repubblica <http://www.senato.it/commissioni/157642/157804/sommariostenografici.htm>.

<sup>25</sup> ADNKRONS, 28 luglio 2010.

## Eventi critici:l'emergenza suicidi

*Igiea Lanza di Scalea*

*"La justice ne saurait s'arrêter à la porte des prisons"*  
Sentenza Campbell e Fell C., Regno Unito, 28.6.84, § 69

### *Allarme suicidi in carcere*

Ogni anno, segnala l'OMS, un milione di persone muore per suicidio. Un morto ogni 40 secondi circa. La frequenza dei suicidi ricorre da tempo quale indicatore dei problemi e delle instabilità di una società e, se il *quantum* sul totale spaventa, la realtà penitenziaria allarma, mostrando un *trend* in crescita continua. Che il carcere sia il luogo ove si consumino più suicidi è cosa in realtà già nota. Già sul finire del settecento, Luigi XIV incaricava un gesuita di verificare cosa accadesse alla Bastiglia, mentre alcune indagini condotte in Inghilterra tra il 1880 ed il 1913 evidenziavano un tasso di suicidi (intracarcerario) quattro volte superiore a quello della società "libera". Per decenni la letteratura sul suicidio in carcere ha seguito due approcci principali: quello di indirizzo medico-psicologico, come nel Regno Unito, e quello di indirizzo sociologico, come ad esempio in Francia ed in Italia. Il primo evidenziava la patogenesi connaturata alla carcerazione stessa, il secondo, l'impatto dei fattori ambientali sull'individuo, considerato nella sua singolarità. Ad oggi prevale un approccio multidisciplinare e multi composto, volto all'analisi del fenomeno come frutto dell'interazione di entrambi i fattori, endogeni ed esogeni. La letteratura internazionale ha, senza eccezione, ribadito la correlazione esistente tra carcere e suicidio (Danto, 1973; Dooley, 1990). Ricerche attuali confermano la validità del dato: la carcerazione risulta patogena ed in carcere il suicidio raggiunge frequenze maggiori. Vediamo qualche dato. Tra il 1960 ed il 1969, a fronte di una presenza media pari a 32.754 unità, si registravano 100 suicidi e 302 tentativi di suicidio

(tasso del 3,01% e del 9,24% su 10.000 unità), tra il 2000 ed il 2009, con una media di 53.988 detenuti, 558 suicidi e 7.717 tentativi di suicidio (tasso del 10,32% e del 142,94% su 10.000 unità). In dieci anni (2000-2010) sono morti più di 1.707 detenuti, quasi un terzo dei quali per suicidio (595). Nel periodo considerato, il tasso dei suicidi, nel complesso, raggiunge lo 0,51% ogni 10.000 abitanti, mentre in carcere la frequenza è, circa venti volte superiore. Il 2008 registra 46 casi a fronte di 142 decessi complessivi, mentre il 2009 ne registra 72 su 175. Tra il 2008 ed il 2009, il tasso dei suicidi in carcere è aumentato del 9% circa, con un picco concernente la popolazione detenuta straniera. Al 28 luglio 2010 si contano 39 suicidi (31 italiani, 8 stranieri). 33 suicidi sono avvenuti per impiccagione, 5 per inalazione di gas, 1 per dissanguamento (taglio della carotide). Inoltre, si registrano 10 casi di suicidio perpetrati *extramoenia* (4 detenuti ricoverati in ospedale, 2 trattenuti presso i Cie, 1 semilibero, 1 in stato di fermo presso una caserma dei carabinieri, 1 in questura, 1 detenuto ai domiciliari), 9 casi da accertare (6 italiani; 3 stranieri), 11 decessi per malattia (11 italiani), per un totale di 109 decessi complessivi<sup>1</sup>. Nei primi 7 mesi del 2009, il numero dei detenuti suicidi ha raggiunto le 31 unità, 8 in meno rispetto al 2010<sup>2</sup>.

Cosa induce un uomo al compimento di un gesto così estremo come il suicidio? Già Durkheim, sul finire dell'ottocento, grazie ad una monumentale indagine *secondaria*, giungeva ad identificare una forma di suicidio egoistico, una di suicidio altruistico, ed infine, una di tipo anomico. Lo studioso delineava, quali cause prevalenti, l'eccesso di individualismo, l'eccesso di altruismo e la perdita di stabilità. Il concetto di *anomia*, successivamente rielaborato da Merton (1938) in relazione allo studio della devianza, veniva descritto come il frutto della discontinuità tra scopi culturali preposti e mezzi legittimi per raggiungerli, ovvero di un processo di "iperstimolazione sociale", non suffragato dall'offerta di mezzi idonei per il raggiungimento dei fini auspicati. Rappresenta un esempio di tale fenomeno l'attuale sistema carcerario, considerando il contrasto

esistente tra “offerta” (trattamentale) e “prassi” (detentiva), ovvero, tra scopi preposti (punire per rieducare) e mezzi legittimi per raggiungerli (“pacchetto rieducativo”). L’articolo 5, 1° comma O.P.<sup>3</sup>, richiede che gli istituti penitenziari accolgano un numero *non elevato di detenuti o internati*: al 30 giugno 2010 si registrano 68.258 detenuti<sup>5</sup> ristretti in strutture predisposte per 44.218 unità. Le presenze in carcere impegnano, dunque, oltre il 103% della capienza tollerabile (66.905) ed il 152% di quella regolamentare. Parlare di suicidio in carcere induce alla considerazione di diversi fattori, tra cui la presenza di disturbi psichici, i precedenti tentativi di suicidio, la durata del periodo di carcerazione e le condizioni detentive. È peraltro quanto mai tangibile, come il gran numero di suicidi, oggi, sia imputabile in grandissima parte alle condizioni detentive, ed in particolare al sovraffollamento, che abbandonando i detenuti in uno stato di degrado, amplifica le condizioni di vulnerabilità, potenziando il rischio di suicidio. In tal senso, “l’analisi dei dati statistici relativi al tasso di mortalità in ambito penitenziario evidenzia il progressivo incremento dei suicidi in misura direttamente proporzionale all’aumento della popolazione detenuta” (circolare DAP, n. 0032296 del 25/01/2010). Al 31 dicembre 2009 le nostre carceri ospitavano 64.271 detenuti. Nell’anno in corso si registra un crescendo inarrestabile: al 28 febbraio risultavano 66.692 detenuti, al 31 marzo 67.206, al 30 aprile 67.444, al 31 maggio 67.601, al 30 giugno 68.258. In un solo semestre l’incremento è stato di 3.987 unità, con una media di 665 detenuti in più al mese. Mantenendo ferma la proporzione, vorrebbe dire raggiungere oltre le 92.000 unità entro la fine del 2012.

Così scrivono 161 detenuti di San Vittore: *“la nostra è una lettera che vuole essere un grido di allarme per le condizioni disumane in cui siamo costretti (...), lo spazio per poterci muovere è pochissimo (...), qui la disperazione ha ormai superato il limite (...) si preferisce morire che sopportare ancora il sovraffollamento, la violenza e il degrado di questo posto (...) la verità è che stare a San Vittore non può che portare una persona al suicidio”*.

Il Comitato del Consiglio d'Europa per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumani o degradanti (CPT), nel rapporto relativo alla quinta visita periodica in Italia effettuata nel settembre del 2008, rilevando come la violenza, il sovraffollamento e i disagi presenti influiscano grandemente sul numero dei suicidi, ha chiesto all'Italia di attivarsi per migliorare il livello del trattamento delle persone private della libertà personale. Non dissimili sono le criticità inerenti gli Ospedali Psichiatrici Giudiziari. L'art. 5 del Decreto del Presidente del Consiglio (DPCM) del 1 aprile 2008 regola il trasferimento delle funzioni sanitarie afferenti gli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) alle Regioni territorialmente competenti. A due anni dalla riforma, la sostanziale modifica concerne lo "sdoppiamento" delle direzioni. I soggetti ad oggi internati negli OPG sono circa 1500 a fronte di una capienza regolamentare di 1322 posti ed una tollerabile di 1684. Circa 500 di queste persone potrebbero uscire se sul territorio ci fossero strutture pronte ad accoglierli. In merito alle condizioni materiali, poco sembrerebbe cambiato<sup>6</sup>. Mediamente, inoltre, un paziente su sei vive l'esperienza della contenzione. Tale pratica, se non applicata nella giusta misura, è "*tantamount to inhuman and degrading treatment*" (Report, CPT., 2008, D., f., 152, p. 61). Scontare la pena in condizioni di *anomia*, viola i diritti elementari dell'uomo, annienta il concetto di dignità del soggetto detenuto, rallentandone finanche ogni spinta trattamentale rieducativa. Il sovraffollamento, nel ridurre gli spazi, aumenta la disorganizzazione. Sovraffollamento è sinonimo di difficoltà nella partecipazione ad azioni ricreative, culturali o sportive. Sovraffollamento è sinonimo di difficoltà a vedersi assegnato un lavoro<sup>7</sup>, di difficoltà ad essere riconosciuto se non attraverso il codice di una matricola e di aumento del senso di solitudine. Sovraffollamento è sinonimo di difficoltà ad instaurare rapporti costruttivi. Inefficienze giuridiche, inefficienze ed insufficienze sistemiche, organiche ed economiche, aumentano il disagio percepito sia dai detenuti sia dagli operatori, rasentando l'aberrazione. Tale disagio colpisce i soggetti più deboli

perché psicologicamente, socialmente e/o culturalmente *diversi* (immigrati, tossicodipendenti, gay, trans) e dei meno garantiti. Le difficoltà ben si prestano ad un aumento della violenza *intra* ed *extramuraria*, sia verso terzi sia verso se stessi (autolesionismo, tentato suicidio, suicidio). Il terzo comma dell'articolo 27 Cost. introduce la rieducazione quale fine della pena. La società creditrice “quantifica” il “debito” pre-impostandone le modalità estintive, ma poi è essa stessa a risultare inadempiente. Offerta trattamentale e prassi detentiva costituiscono due linee parallele. Gli abusi perpetrati ai danni di soggetti in restrizione della libertà personale – qui di seguito, come di consueto, riportati – mortificano la sfera psico-fisica di un detenuto, già punito, esacerbando una condizione alla deriva.

*Carceri, OPG: casi nuovi*

*Belluno, Casa Circondariale*

Un agente di polizia penitenziaria operativo nel carcere di Baldenich è indagato per violenza sessuale ai danni di un detenuto transessuale. I fatti sarebbero avvenuti nel giugno del 2009, quando l'agente avrebbe costretto l'uomo ad un rapporto orale. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

*Genova, Casa Circondariale*

Il direttore del carcere di Pontedecimo è stato rinviato a giudizio per violenza sessuale continuata e aggravata, concussione sessuale, induzione alla calunnia e falso. Secondo l'accusa, egli era solito concedere benefici in cambio di favori sessuali. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

*Messina, Casa Circondariale*

La procura indaga contro ignoti per il presunto pestaggio di un detenuto cingalese, ad oggi semi paralizzato per una lesione spinale e pertanto costretto su di una sedia a rotelle. I fatti sarebbero avvenuti nel settembre del 2009. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

*Milano, Casa Circondariale*

Un agente di polizia penitenziaria operativo nel carcere di San Vittore, è indagato per violenza sessuale reiterata ai danni di un detenuto transessuale. I fatti (4 episodi) sarebbero avvenuti tra i mesi di giugno e settembre del 2008. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

*Napoli, Casa Circondariale*

“*Mi hanno vattuto (mi hanno picchiato, ndr), mi stavano accerenn*” (mi stavano uccidendo, ndr), racconta la vittima di un pestaggio avvenuto il 22 aprile 2010. Secondo la versione ufficiale, il ragazzo sarebbe stato picchiato violentemente da un gruppo di agenti penitenziari fino a perdere conoscenza. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

*Teramo, Casa Circondariale*

Un video inviato al quotidiano “La Città” e successivamente diffuso su *You Tube*, riporta uno scioccante colloquio ripreso all’interno del carcere di Castrognò. “*Abbiamo rischiato una rivolta perché il negro ha visto tutto. Un detenuto non si massacrava in sezione, si massacrava sotto (...)*”: così interloquiscono alcuni agenti penitenziari in merito al pestaggio di Mario Lombardi, avvenuto nell’ottobre del 2009. Una delle voci apparterebbe al comandante di reparto, sospeso cautelativamente dal servizio. Sono sei le persone indagate. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

*Velletri, Casa Circondariale*

Un uomo colto in flagranza nel tentativo di rubare una bicicletta sarebbe stato picchiato dalla polizia e poi condotto in carcere. I fatti sarebbero avvenuti nel settembre del 2008. Ad oggi indaga la procura. Si attendono ulteriori sviluppi.

*Venezia, Casa Circondariale*

La procura ha aperto un’inchiesta iscrivendo nel registro degli indagati sei appartenenti al corpo di polizia penitenziaria

con l'ipotesi di abuso di autorità contro arrestati e detenuti. Secondo i racconti di sette detenuti, una particolare cella (in gergo definita "liscia" perché priva di arredo) veniva utilizzata sia per ospitare transitoriamente nuovi giunti sia per detenuti "troppo esuberanti" al fine di "farli calmare". Nel settembre 2009, l'agente Digiglio, che si sarebbe dovuto presentare in tribunale per la prima udienza del processo, dopo aver ucciso la moglie si è suicidato. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

*Carceri: pendenze*

*Biella*

Continua il processo contro 59 membri dell'equipe della casa circondariale di Biella, imputati di abusi e pestaggi, omissioni e silenzi dei medici, intimidazioni da parte degli agenti. I fatti risalgono al 2002, quando all'interno del carcere veniva rinvenuta una cella "liscia", dove i ristretti venivano perquisiti e poi colpiti con violenti getti di acqua sparati da un idrante. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

*Firenze*

Un agente di polizia penitenziaria è stato rinviato a giudizio per il pestaggio di un detenuto tunisino. Il processo avrà inizio nel dicembre del 2010. Si attendono ulteriori sviluppi.

*Frosinone*

Continua il processo contro un agente di polizia penitenziaria, due funzionari ed il vice direttore del carcere di Frosinone imputati di violenza sessuale in danno ad un detenuto omosessuale. I fatti risalgono al 2006. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

*Lecce, Istituto penale per minori*

Continua il processo contro nove agenti del carcere minorile di Lecce per abusi su minori. Secondo la magistratura, all'interno della struttura si sarebbe creata, dal 2003 al 2005, una

“pseudo associazione di intenti” finalizzata a sopprimere con la violenza qualsiasi cenno di dissenso, tanto dei reclusi quanto del personale operante all’interno della struttura stessa. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

#### *Livorno*

Marcello Lonzi, deceduto nel carcere delle Sughere nel luglio del 2003, sarebbe morto per “*cause naturali*”, ovvero a seguito di un “*malore*”. Così dispone il Gip nel decreto di archiviazione, emesso il 19 maggio 2010. Già nel 2004 il caso era stato archiviato per l’attribuzione del decesso a cause naturali. Dalle note del diario clinico di Marcello si legge: “*plurimi escoriazioni e lividi a cosce e gambe, dolore all’emitorace sinistro (...)*”. Per la relazione medico legale “*le su indicate lesioni sono state causate dal personale della polizia di Stato al momento del suo arresto, oppure durante il trasporto in carcere*”. Marcello Lonzi, le cui immagini hanno raggiunto ogni angolo di questo paese, secondo la Procura della Repubblica è morto “*compatibilmente per l’aggravamento di una coronaropatia*”, ovvero per “*cause naturali*”.

#### *Nuoro-Badù e Carros*

Continua il processo contro otto agenti di polizia penitenziaria, imputati di violenze in danno a detenuti stranieri. I fatti risalgono al 2002, quando le vittime sarebbero state costrette, in quanto di religione mussulmana, a baciare la statua della Madonna e a rendere omaggio alla bandiera italiana. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

#### *Parma*

Continua il processo contro due agenti di polizia penitenziaria imputati di concorso in violenza privata e lesioni aggravate ai danni di un detenuto. I fatti sarebbero avvenuti nel 2006, quando la vittima, Aldo Cagna, accusato da un agente di aver scritto sui muri della cella, veniva “punito” con metodi non propriamente rieducativi. “*Mi facevano ruzzolare giù dalle*

*scale per portarmi in isolamento, poi mi pestavano*”, ha raccontato Cagna in tribunale. “*Con Cagna abbiamo esagerato*”, avrebbero ammesso gli agenti ad un ispettore capo di polizia penitenziaria, chiamato a deporre in aula. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

*Perugia, Casa Circondariale*

Si conclude con l’archiviazione il processo per la morte di Aldo Bianzino, trovato esanime nella propria cella nell’ottobre del 2007. Per lo Stato “*il fatto non sussiste*”. Per i consulenti della famiglia l’uomo riportava “*lesioni viscerali di indubbia natura traumatica (lacerazione del fegato) e una vasta soffi-sione emorragica subpiale, ritenuta di origine parimenti traumatica (...)*”.

*Sassari*

Termina nel settembre 2009 il processo *bis* contro un gruppo di agenti penitenziari accusati del *maxi pestaggio* ai danni dei detenuti del carcere San Sebastiano. I fatti risalgono al marzo del 2000. Tra le 95 le persone rinviate a giudizio comparivano agenti e dirigenti, tra cui alcuni medici dell’amministrazione. In breve i fatti.

Nel primo processo, con rito abbreviato, il 21 febbraio 2003 vengono condannati - con sospensione della pena- l’ex provveditore generale, l’ex direttrice, l’ex comandante e 10 agenti di polizia penitenziaria. Vengono prosciolti tutti gli altri agenti imputati. L’11 marzo 2003 cinque indagati escono dall’inchiesta e viene archiviata la posizione di medici e direttori delle altre carceri sarde.

Nel secondo processo, con rito ordinario, nonostante il riconoscimento della responsabilità penale per i reati di lesioni, violenza privata e abuso d’ufficio, “cala il silenzio” con 7 prescrizioni e 2 assoluzioni.

*Torino, Ferrante Aporti*

Continua il processo contro un agente di polizia penitenzia-

ria imputato di lesioni gravissime ai danni di un detenuto marocchino. I fatti risalgono al 6 aprile 2006. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

*Treviso, Santa Bona*

Continua il processo contro tre agenti di polizia penitenziaria imputati di abuso d'ufficio, percosse e minacce ai danni di un detenuto rumeno. I fatti risalgono all'ottobre del 2007. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

*Questure, commissariati, stazioni di carabinieri, CIE:  
nuovi casi*

*Brindisi*

Un uomo senegalese è stato ricoverato in fin di vita a seguito di uno scontro con le forze dell'ordine. I fatti sarebbero avvenuti il 25 maggio 2010. Ad oggi si attendono ulteriori notizie.

*Catania*

Carmelo Castro, diciannovenne incensurato, il 28 marzo 2009 si sarebbe suicidato, secondo le fonti ufficiali, nella cella numero 9 del carcere di Piazza Lanza. Grazia La Venia, madre del ragazzo ha affermato: *“Quando sono venuti a prendere mio figlio hanno detto che me lo avrebbero riportato dopo mezz'ora, io sto ancora aspettando (...). Quando è uscito era tutto rosso anche se lui si nascondeva il viso per non farmi preoccupare (...) e poi ci sono quelle strane macchie, che secondo me sono sangue, che ho trovato sulle scarpe e sul giubbotto”*. Il referto autoptico evidenzia quale causa della morte *“asfissia da impiccamento”*. Per il pubblico ministero Carmelo sarebbe quindi morto suicida. Per il legale di parte *“in questa storia ci sono comunque troppe incongruenze nella ricostruzione dei fatti”*. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

*Ferrara*

Condannati con pene di 10 e 12 mesi, più una provvisoria

di 3.000 euro i quattro ragazzi accusati di resistenza a pubblico ufficiale per i fatti avvenuti nel febbraio 2010 presso la Caserma di Via del Campo a Ferrara. Nonostante la condanna, “restano molte le incongruenze”, dichiara il legale difensore. Ad oggi la procura indaga un carabiniere reo, da quanto emerso dalle immagini riprese da una telecamera installata nei locali della caserma, di aver aggredito uno dei ragazzi colpendolo ripetutamente con una tonda, il manganello “di servizio”. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

*Gradisca d’Isonzo (Gorizia)*

- Un video amatoriale, successivamente diffuso su *You Tube*, mostra un pestaggio avvenuto nel corso di una rivolta avanzata in protesta al pacchetto sicurezza. I fatti risalgono al 20 settembre 2009. “*Ci hanno picchiato come degli animali*”, racconta una vittima dell’aggressione. La prefettura smentisce la versione “ufficiale” parlando di un tentativo di fuga sventato. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

- Said Stati, marocchino, vittima di un pestaggio, racconta: “*tre guardie mi hanno intimato di togliermi gli occhiali perché mi avrebbero sottoposto a un pestaggio*”. I fatti risalirebbero al 28 dicembre 2009. Ad oggi si attendono ulteriori notizie.

*Lecco*

“*Mi sono ritrovato ammanettato, preso a calci e pugni in testa dai carabinieri, trascinato sull’asfalto, torturato e sbattuto contro i muri della caserma senza poter vedere un medico. Insultato, con i militari che mi puntavano la pistola addosso (...). Mi trattavano come un pallone, buttandomi contro il muro. Mi dicevano: devi morire (...). E ancora non so perché (...)*”. Così ha dichiarato Isidro Luciano Diaz, l’uomo fermato dai carabinieri sulla Torino Piacenza il 5 aprile del 2009. In un solo anno, Diaz sarebbe stato operato sei volte agli occhi per un distacco della retina. Tale lesione, secondo il medico legale, è compatibile con il racconto della vittima. L’uomo, condannato a due anni di libertà controllata per resistenza a pub-

blico ufficiale e lesioni ha sporto a sua volta denuncia per lesioni. Si attendono ulteriori sviluppi.

*Morinico al serio (Bergamo)*

La sera del 7 febbraio 2010 un carabiniere, nel corso di un controllo di routine, uccide sul colpo un extracomunitario con un colpo di arma da fuoco. La ricostruzione dell'episodio appare ancora frammentaria. Ad oggi si attendono ulteriori notizie.

*Ponte Galeria (Roma)*

La sera del 29 marzo 2010 un ragazzo rimane vittima di un brutale pestaggio da parte dal personale ivi operante, scatenando così una rivolta di protesta. *“La rabbia è esplosa quando la polizia ha picchiato uno dei ragazzi che aveva tentato la fuga”*, ha raccontato un testimone. Ad oggi si attendono ulteriori notizie.

*Torino*

*“Non sono un animale. Siamo clandestini è vero, ma siamo persone, io non ho fatto niente di male, non dovevano massacrarmi”*. Così parla Mimì, chiedendo giustizia. Il ragazzo, trattenuto nel Cie di Torino, nel settembre del 2009 veniva pestato da due agenti di guardia, riportando la frattura di un dente. Sul caso sta indagando la procura torinese. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

*Questure, commissariati, stazioni di carabinieri, CIE: pendenze*

*Arezzo*

Termina il processo contro l'agente Spaccarotella, condannato nel luglio 2009 a 6 anni di reclusione per omicidio colposo. La vittima, Gabriele Sandri, tifoso ventottenne laziale, nel novembre 2007, perse la vita in un autogrill sull'autostrada A1, a causa di due colpi di arma da fuoco sparati dall'agente.

*Ferrara*

Termina nel luglio 2009 il processo contro quattro agenti di polizia per l'omicidio di Federico Aldovrandi, morto per soffocamento, riverso su un marciapiede di Ferrara. I fatti risalgono al settembre del 2005. Secondo la ricostruzione del pubblico ministero, il ragazzo "chiedeva aiuto, diceva basta, rantolava, e i quattro imputati non potevano non accorgersi che stava morendo, eppure non lo aiutarono ma lo picchiarono". Ciò nonostante, gli agenti, riconosciuti colpevoli di eccesso colposo e di omicidio colposo, sono stati condannati a soli 3 anni e 6 mesi.

*Genova*

Nel novembre del 2008, l'algerino Farid Aoufi moriva, secondo la versione ufficiale, precipitando dalla finestra della stazione dei carabinieri ove era trattenuto. Ad amici e parenti e militari hanno spiegato di come l'uomo, ammanettato, nel divincolarsi fosse precipitato perdendo l'equilibrio. Ad oggi non vi sono ulteriori notizie.

Il G8 del 2001 rimarrà *memoria seculorum*. Ricordiamo come sempre ricorderemo Carlo Giuliani, ucciso da un carabiniere, il cui caso venne archiviato nel maggio 2003. Ad oggi, nessuno dei colpevoli per i fatti di Bolzaneto, condannati ad una provvisoria, ha ancora estinto il debito. Il processo, terminato il 14 luglio del 2008 con 30 assoluzioni e 15 condanne, aveva già lasciato l'Italia senza voce.

*Milano*

Continua il processo contro due finanzieri imputati di violenza sessuale ai danni di una donna rumena. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

La notte del 12 agosto 2009 Luciano Ferrelli, in stato di fermo presso la caserma di Via Montebello, rimaneva vittima di un brutale pestaggio. La procura ha aperto un'inchiesta, ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

*Monza*

Continua il processo contro quattro esponenti della polizia di Stato, imputati di abuso di autorità contro arrestati e detenuti e di omessa denuncia di reato da parte di pubblico ufficiale. I fatti risalgono al febbraio 2008, quando un extracomunitario, fermato per accertamenti, era stato ammanettato senza uno specifico motivo innanzi alle porte di ingresso del commissariato. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

*Napoli*

Il 22 gennaio 2010 termina in primo grado il processo “no global” per i fatti del 2001, quando 83 partecipanti furono prelevati dalle case e dagli ospedali e portati in caserma subendo ore di abusi e violenze. Si legge nell’ordine di arresto: *“quelli che sono giunti alla Raniero Virgilio, tra le 12.30 e le 15 sono stati accolti all’ingresso da sputi, insulti e minacce. Una volta entrati all’interno della cosiddetta sala benessere sono stati costretti a mettersi in ginocchio con la faccia rivolta contro il muro e le mani dietro la testa, ed in tale posizione è stato loro imposto di restare per ore. (...) Sono stati ripetutamente colpiti da tergo con calci, pugni e manganellate. Sempre mentre si trovavano in ginocchio sono stati nuovamente ingiuriati e intimiditi, poi sono stati costretti all’interno di un bagno dove hanno subito umilianti ispezioni corporali e spesso violenti pestaggi”*.

Ciò nonostante le pene inflitte sono state di 2 anni e 8 mesi ai funzionari Solimene e Ciccimarra, 2 anni e 6 mesi a Raffaele Manna, 2 anni e 2 mesi a Damiano Tedesco (tutti condonati per effetto dell’indulto), 2 anni agli agenti Bandiera, Pellegrino, Incalza, Chianese, Avallone, ed Avellino (pena sospesa). Inoltre, 11 imputati sono stati assolti e 10 prosciolti per intervenuta prescrizione.

*Parma*

Continua il processo contro 10 agenti della polizia municipale di Parma imputati di abusi ai danni di un ragazzo ghane-

se. I fatti risalgono al settembre del 2008. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

#### *Trieste*

Termina in primo grado il processo contro quattro agenti di polizia, tre dei quali condannati a 6 mesi di carcere e 60 mila euro di provvisionale. I fatti risalgono al 27 ottobre 2006, quando, in seguito ad una segnalazione per disturbo della quiete, gli agenti irrompevano nella casa della vittima, che, *“spinta a terra in posizione prona, subiva sul tronco un’eccessiva pressione che ne riduceva gravemente le capacità respiratorie”*, provocandone la morte.

#### *Varese*

All'alba del 15 giugno 2008, Giuseppe Uva, tradotto in caserma per *“una lite tra ubriachi”*, moriva in circostanze sospette. Un amico, testimone oculare, riferisce: *“sentivo le grida di Giuseppe che sono andate avanti per molto tempo. Dopo un po’ non ho sentito più Giuseppe gridare. Ero contento, ho pensato che non lo picchiavano più”*. Alle cinque di mattina i carabinieri chiamavano l’ambulanza per un trattamento sanitario obbligatorio (TSO). Carmela, la sorella, racconta: *“mi avevano telefonato per dirmi che avevano prelevato mio fratello per strada in condizioni atroci. Quando sono arrivata nella stanza aveva la testa con sotto quattro cuscini e un lenzuolo, forse russava, faceva un suono strano. Mezz’ora dopo qualcuno è uscito dalla stanza e mi ha detto: — Signora ci dispiace abbiamo fatto di tutto, ma non c’è stato nulla da fare. Suo fratello è morto per arresto cardiaco”*. Secondo i consulenti della famiglia, Giuseppe veniva trovato *“pieno di lividi, con un ginocchio gonfio, il viso irriconoscibile”*. Per i carabinieri *“ha fatto tutto da solo: gridava, saltava, si picchiava come un indemoniato. Mentre procedevamo alla compilazione degli atti, si buttava giù dalla sedia, si divincolava, resisteva e riusciva a dare calci contro un armadio metallico e scriveva procurandosi delle lesioni lievi e delle escoriazioni agli arti*

*inferiori*”, ragion per cui richiedevano il TSO. Dal 10 giugno 2008, la procura di Varese indaga i due medici di guardia per aver abusato nella somministrazione dei farmaci. Oggi si ipotizza che vi sia stato un pestaggio letale, sicché la famiglia ha richiesto la riesumazione del cadavere e nuove perizie. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

*Altre storie di “ordinaria violenza”*

*Lampedusa (pressi)*

Il 22 luglio 2009 si conclude in primo grado il processo contro il comandante Marino, condannato a 12 anni di reclusione per l’omicidio di Mohamud Ahmed Mohamed, l’uomo che nel gennaio 2008, fu buttato in acqua e lasciato annegare. Secondo la ricostruzione dei fatti, resa da testimoni oculari, il gommone partito dalla Libia e rimasto senza carburante aveva approcciato un peschereccio per chiedere aiuto. Fu allora che Mohamud nel disperato tentativo di salire a bordo, veniva respinto in mare, lasciato ad una morte sicura.

*Roma*

*“Ci sono uomini e donne straordinarie nelle forze di polizia che lavorano ogni giorno raggiungendo ottimi risultati (...) e naturalmente ritengo riprovevole ma fisiologico ogni atto che fuoriesce dall’ordinario svolgimento dell’attività”*. Così Manganelli, capo della Polizia di Stato, in merito al “caso Gugliotta”, il ragazzo picchiato da un agente di polizia - ad oggi indagato - in occasione della finale di Coppa Italia Inter - Roma. Secondo Manganelli, inoltre *“possono esserci fisiologici momenti di smagliatura”*. Per la procura, Gugliotta è rimasto vittima di un “atto arbitrario”. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

*Milano*

Inizia il processo contro due agenti della Polfer, accusati dell’omicidio preterintenzionale di Giuseppe Turrisi, *clochard*

deceduto negli uffici della stazione Centrale di Milano. I fatti risalgono al settembre del 2008. Ad oggi si attendono ulteriori sviluppi.

### *Conclusioni*

*“Rientra fra i compiti fondamentali dell’amministrazione penitenziaria, in tutte le sue articolazioni, lo spiegamento di azioni volte a contenere il disagio esistenziale dei soggetti privati della libertà personale, ed a prevenire il compimento di atti auto aggressivi”* (circolare DAP n. 0177644 del 26/04/2010 sui nuovi interventi per ridurre il disagio derivante dalla condizione di privazione della libertà e per prevenire i fenomeni auto aggressivi). In tal senso, occorre particolare attenzione alle *“prime misure di sostegno”* (punto 1) al fine di attutire l’impatto negativo dell’ingresso in carcere; al *“miglioramento dei contatti con la famiglia, il mondo esterno e la difesa”* (punto 2) per ridurre sin dai primi momenti di permanenza in carcere il distacco fra il detenuto e il mondo esterno; agli *“interventi specialistici e di collaborazione con le ASL”* (punto 3) al fine di individuare le variabili personali, legate principalmente alla sussistenza di patologie cliniche per lo più di natura psichica; alla *“multidisciplinarietà dell’équipe e la tempestività degli interventi”*. L’umanizzazione della pena passa attraverso l’applicazione della legge penitenziaria. Tale legge, se applicata nella concretezza quotidiana, garantirebbe – se non la *“rieducazione”* – la tutela dei diritti dei soggetti in restrizione della libertà personale. In realtà, le problematiche del sistema carcere si sono oggi aggravate al punto da non permettere più di intervenire attraverso misure cautelari o pseudo-preventive. A fronte di disfunzioni connesse – *in primis* – al sistema penale stesso e successivamente a carenze organiche, strutturali ed economiche, la principale risposta – *output* di una serie di *input* alterati – pare essere il sovraffollamento. *“Le carceri esplodono o stanno per esplodere, non ci sono altre parole (...) E allora risse, aggressioni, suicidi, tentativi di suicidio,*

*atti di autolesionismo*”, ha affermato Donato Capece, segretario generale del sindacato autonomo di polizia penitenziaria. 68 mila persone reclusi in strutture predisposte per 43 mila unità. Il sistema penitenziario nel suo complesso vive un disagio stratificato nel quotidiano detentivo, un disagio reiterante ed autoalimentante: suicidi, autolesionismo, risse, aggressioni, soprusi ed abusi che colpiscono sia i detenuti sia l’equipe penitenziaria. Come siamo soliti ribadire in ogni rapporto, “oggi non possiamo più fingere di non rendercene conto”.

## NOTE

<sup>1</sup> 2008: 7 suicidi, 8 casi da accertare, 7 decessi per malattia (T. 46/142); 2009: 20 suicidi, 7 casi da accertare, 4 decessi per malattia (T. 72/175).

<sup>2</sup> Elaborazione dati Osservatorio permanente sulle morti in carcere.

<sup>3</sup> Aggiornato al 28/07/2010.

<sup>4</sup> Art. 5 L. 354/75 (Caratteristiche degli edifici penitenziari): gli istituti penitenziari devono essere realizzati in modo tale da accogliere un numero non elevato di detenuti o internati.

<sup>5</sup> 29.526 imputati di cui 14.697 in attesa del primo giudizio, 36.781 definitivi, 1786 internati, 165 da impostare (italiani e stranieri). 24.966 gli stranieri.

<sup>6</sup> Il comitato per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumani o degradanti, nel suo ultimo report (2008), descrive le condizioni materiali cui versa l’OPG di Aversa “*sometimes disgustingly dirty*” (Report, CPT, 2008, D., c., 129, p. 55), il regime quotidiano “*restricted and monotonous*” (Report, *cit.*, D., C., 130, p. 55) e quello trattamentale e riabilitativo “*manifestly insufficient*” (Report, *cit.*, D., d., 136, p. 57).

<sup>7</sup> Al 31 dicembre 2009, sono 14.271 i detenuti lavoratori a fronte di una popolazione detenuta pari a 14.791 unità. Si ricorda il combinato disposto degli articoli 15, 20 e 21 L. 354/75.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Danto B.L. (1973), *Jailhouse Blues. Studies of suicidal behavior in jail and in prison*, Epic Publications, Orchard Lake, Michigan.

Dooley E. (1990), *Prison suicide in England and Wales, 1972-87*, “British Journal of Psychiatry”, Vol. 156, pp. 40-45.

Durkheim E. (1987), *Il suicidio*, Rizzoli, Milano.

Goffman I. (1969), *Le istituzioni totali*, Bompiani, Milano.

Lanza di Scalea I. (2009), *La pedagogia sociale penitenziaria*, in F. Bruno,

I. Lanza di Scalea, *Pedagogia sociale. Storia, identità & prospettive*, Pensa Multimedia, Lecce

Lanza di Scalea I. (2009), *Suicidio e intuizione suicidaria*, in F. Bruno (a cura di), *Temi di pedagogia sociale*, Pensa Multimedia, Lecce

Bruno F., Lanza di Scalea I. (2008), *Interventi formativi per adulti e minori sottoposti a restrizione della libertà personale*, in F. Bruno, Lanza di Scalea I., *Educazione degli Adulti. Informazione e democrazia*, Pensa Multimedia, Lecce

Merton R.K. (1938), *Social structure and anomia*, "American Sociological Review", Vol. 3, n. 5, pp. 672-682.

## **Una storia come tante altre: il “caso” di Stefano Cucchi**

*Luigi Manconi, Valentina Calderone*

Giovedì 22 ottobre 2009 ore 6.15 di mattina. Stefano Cucchi, 31 anni, nella sua stanza all'interno del reparto protetto dell'ospedale Sandro Pertini, dove era ricoverato da sabato 17 ottobre, non “risponde agli stimoli”. Gli infermieri di turno quel giorno, sul diario clinico, scriveranno di aver tentato la rianimazione senza riuscirci. L'autopsia, di cui verranno resi noti i risultati solo qualche mese dopo, stabilisce che il decesso è avvenuto verso le 3.00 di notte. Stefano Cucchi, quindi, viene letteralmente “trovato morto”. Chi lo aveva in cura se ne accorge quasi accidentalmente e anche la successiva decisione di provare a rianimarlo pare sia più un'occasione per assolvere stancamente il proprio dovere e compilare un diario clinico, piuttosto che un reale tentativo di salvargli la vita. In effetti, non era impossibile salvarlo. La sua condizione clinica non era disperata, non si trovava da giorni in bilico tra la vita e la morte. Fino alla settimana prima non era neanche immaginabile che potesse correre un rischio simile. Il 15 ottobre, sera del suo arresto, Stefano era un ragazzo sano. Da quando viene privato della libertà, il suo stato di salute non fa che peggiorare. I medici sono perfettamente a conoscenza dell'aggravamento delle sue condizioni. Come è possibile che non si siano preoccupati di monitorare il suo stato durante la notte? Per ore nessuno, in quel reparto, si è reso conto che non respirava più. La sua vicenda è piena di anomalie come questa, che suscitano domande banali e che necessitano di una risposta: troppe sono state le dimenticanze, le sottovalutazioni, le leggerezze. È stato un iter lungo meno di una settimana, in cui si sono accumulate colpe, negligenze e indifferenze che lo hanno portato alla fine. La storia di Stefano Cucchi non è una storia di malasantità e neanche una storia di carcere. La sua vicenda è un esem-

pio paradigmatico del fallimento della “macchina della giustizia” e di come questa sia in grado di provocare danni incalcolabili: insinuandosi, espandendosi, coinvolgendo e contagiando tutta una serie di apparati e figure che avrebbero tutt’altra missione rispetto a quella, evidentemente così prioritaria, della repressione e della custodia. Non è solo una storia di prigionie o di ospedali. Dal giorno del suo arresto fino alla sua morte, Stefano Cucchi ha attraversato un numero elevato di luoghi istituzionali e di apparati statuali: due caserme dei carabinieri, le celle di sicurezza, le aule e l’ambulatorio del Tribunale di Roma, l’infermeria e una cella del carcere di Regina Coeli, l’ospedale Fatebenefratelli, il reparto detentivo del Sandro Pertini. Bisogna indagare lungo questi passaggi per trovare le cause e le colpe, le omissioni e le complicità di tutti quelli che, a vario titolo e secondo il proprio ruolo hanno, con i loro comportamenti, determinato la morte di Stefano Cucchi: nessuno degli attori intervenuti è riuscito a interrompere (più probabilmente non ha voluto interrompere) il corso degli avvenimenti; ognuno, con le proprie azioni, ha invece contribuito a che quelli eventi precipitassero, fino al loro epilogo. È questa visione d’insieme che nei primi mesi dopo l’accaduto e nel corso delle indagini ha stentato ad affermarsi e, tutt’ora, non è patrimonio condiviso da tutti. La morte di Cucchi è stata il risultato di una lunga serie di eventi, la concatenazione e la sommatoria di fatti legati tra loro, il cui nesso di causalità non può venire ignorato. Nesso che è stato chiaramente definito dall’autopsia effettuata dopo la riesumazione della salma dai medici legali nominati dalla famiglia Cucchi, i professori Vittorio Fineschi e Cristoforo Pomara. I consulenti di parte giungono a queste conclusioni circa le cause della morte di Cucchi: *“La morte del Sig. Stefano Cucchi è addebitabile ad un quadro di edema polmonare acuto in soggetto politraumatizzato ed immobilizzato, affetto da insufficienza di circolo sostenuta da una condizione di progressiva insufficienza cardiaca su base aritmica (bradicardia da ritmo giunzionale a 45b/min con associate anomalie aspecifiche della ripolarizzazione ventricolare), intimamente*

*correlata all'evento traumatico occorso e al progressivo scadimento delle condizioni generali del Cucchi*"<sup>2</sup>. In particolare, i periti evidenziano che Cucchi non aveva manifestato in precedenza patologie cardiache. Anche dagli esami effettuati nei primi giorni del ricovero non viene rilevata alcuna patologia funzionale, né tanto meno cardiaca. Gli stessi sanitari che lo hanno assistito registrano sempre "frequenze normali e ritmo sinusale"<sup>3</sup>. Per i medici legali, all'esame macroscopico "il cuore risulta anatomicamente normale e il successivo esame istopatologico non rivela alterazioni patologiche"<sup>4</sup>. Al momento del suo ingresso in ospedale, quindi, Stefano Cucchi non presentava patologie funzionali di rilievo ma era un soggetto sano, se non per il fatto di avere subito delle fratture. Possiamo leggere dall'autopsia: "frattura somatica del corpo della terza vertebra lombare (con cedimento ed avvallamento dell'emisoma sinistro) e frattura del corpo della I vertebra sacrale con vasta area di infiltrato emorragico in corrispondenza dei muscoli lombari, del pavimento pelvico e della parete addominale, a dimostrazione della violenza degli effetti lesivi"<sup>5</sup>. L'unico motivo per cui aveva bisogno di assistenza era, dunque, le conseguenze di quelle fratture che – per guarire – richiedevano solo riposo a letto e immobilità. E, allora, come è stato possibile che nel giro di pochi giorni, le condizioni di Cucchi scadessero a tal punto da far scendere il suo peso da 52 Kg a 37 Kg? Di Stefano Cucchi, nelle settimane successive alla sua morte, si è detto di tutto: che era drogato, sieropositivo, anoressico. Il tentativo di screditare la sua figura è stato messo in atto più volte e più volte si è cercato di attribuire alla sua condizione "debole" la principale causa della sua morte. Il sottosegretario Carlo Giovanardi, nel corso della trasmissione "Radio mattino" su Radio 24 dopo aver definito Cucchi "anoressico tossicodipendente (...) larva zombie", ha sostenuto che la sua morte è stata causata "soprattutto perché era di 42 chili". La verità, invece, è totalmente diversa da quella descritta dalle parole di Giovanardi e, probabilmente, è ancora diversa da quella che si sta delineando con la conclusione delle indagini

avvenuta a giugno 2010. I pm responsabili del caso hanno rinviato a giudizio tredici persone tra medici e agenti di polizia penitenziaria. Per i medici i reati vanno dal falso ideologico all'abuso d'ufficio, dall'abbandono di persona incapace al rifiuto in atti d'ufficio, fino al favoreggiamento ed all'omissione di referto. Per i poliziotti, invece, i reati contestati vanno dalle lesioni aggravate all'abuso di autorità nei confronti di arrestato. Qui emerge nitidamente una grave contraddizione: quel nesso di causalità, di cui prima si è detto, non sembra tenuto in alcun conto dagli inquirenti. In altre, e semplicissime, parole: 1) è stata esercitata violenza nei confronti di Stefano Cucchi e quella violenza ha prodotto "lesioni"; 2) nel reparto detentivo del Pertini, Cucchi ha subito una serie abnorme di illegalità e abusi per i quali dieci persone sono state rinviate a giudizio. Ma tra le due fasi non c'è consequenzialità, non c'è relazione diretta e stringente, non c'è rapporto di causa-effetto. Insomma, Cucchi ha subito comportamenti illegali in due spazi fisici e temporali tra loro distinti e non interdipendenti. Ripercorrere le tappe di questa dolorosa vicenda, può essere utile per restituire unitarietà ad una storia che si tende a presentare come l'esito di una successione di episodi tutti sfortunati e tutti scissi l'uno dall'altro. Partiamo dall'inizio. Stefano Cucchi il 15 ottobre 2009, ha trascorso una giornata come tante altre: sveglia alla mattina, il lavoro presso lo studio di geometra del padre, la palestra, dove tirava di boxe, cena a casa dei genitori. Dopo cena, come d'abitudine, esce a portare fuori il cane. Si dirige verso il parco degli Acquedotti e lì incontra un amico con cui si mette a parlare. Verso le 23.30 viene fermato da alcuni carabinieri della stazione Appia e trovato in possesso di una ventina di grammi di hashish e pastiglie, indicate inizialmente come ecstasy, e poi rivelatisi farmaci per l'epilessia; viene portato nella caserma di Via del Calice e da lì accompagnato a casa per la perquisizione. La madre lo vedrà vivo per l'ultima volta in quella occasione. La perquisizione non darà risultati e i genitori, che in quel momento lo trovano in buone condizioni, si preoccupano che Stefano sia riuscito ad avvisare

il suo avvocato, in vista del processo per direttissima del giorno seguente. I carabinieri rispondono che è stato fatto. Stefano viene quindi portato nella caserma del fermo, passa qualche ora lì e verso le 4 del mattino viene trasferito nella stazione di Tor Sapienza di Via degli Armenti. Qui, alle 5 del mattino viene chiamata un'ambulanza: dal verbale del 118 si legge che "il paziente rifiuta l'assistenza sanitaria e il ricovero in ospedale"<sup>6</sup>; successivamente il medico dichiarerà di non essere neanche riuscito a vederlo: Cucchi si era coperto il corpo con un lenzuolo e non voleva farsi visitare. Qualche ora dopo, Cucchi verrà tradotto dai carabinieri in Tribunale per il processo. Appena prima del trasferimento, c'è un colloquio tra l'arrestato e un militare, il quale chiede spiegazioni per gli ematomi sul volto. La risposta di Cucchi sarà: "m'hanno menato gli amici miei, ieri pomeriggio". Questo episodio, documentato negli atti, risulta ignorato dagli inquirenti. Alle 13 di quel 16 ottobre, nell'aula dell'udienza, è presente anche il padre di Stefano, Giovanni Cucchi. Questi ha un ricordo molto preciso di quella giornata: "ho visto mio figlio con il volto gonfio e due segni neri sotto gli occhi. Poiché Stefano era magro, io ho notato questa diversità nel suo aspetto in modo evidente. Dopodiché, egli si è seduto sulla panca attendendo il suo turno e, siccome ha visto presentarsi un avvocato d'ufficio, ha chiesto perché il giorno prima non avessero chiamato il suo legale di fiducia (che è poi lo stesso legale della nostra famiglia). I carabinieri sono come caduti dalle nuvole e di questo lui si è molto adirato, pronunciando queste testuali parole: 'vi avevo chiesto ieri sera di chiamarlo. Perché non lo avete chiamato? I carabinieri hanno mostrato indifferenza (...) e, praticamente, non gli hanno dato risposta'<sup>7</sup>. Attenzione: questo è un punto essenziale. A quattordici ore dal suo fermo, Cucchi ha già sollecitato per due volte l'assistenza del proprio legale di fiducia. Che non risulta avvisato. Tale omissione, che costituisce una vera e propria illegalità, sarà determinante, come vedremo più oltre. Il giudice rinvia la causa al 13 novembre e viene decisa la custodia cautelare in carcere. Il padre non è l'unico ad accor-

gersi dei lividi sul suo volto, gli agenti di polizia penitenziaria che lo prendono in custodia ritengono necessario farlo visitare dal medico del tribunale prima di trasferirlo al carcere di Regina Coeli. Qui, ora del referto 14.05, vengono rilevate “lesioni ecchimotiche in regione palpebrale inferiore bilateralmente (...) e lesioni alla regione sacrale e agli arti inferiori”<sup>8</sup>, queste ultime non visionate, ma solo dichiarate da Stefano Cucchi, in quanto lo stesso rifiuta di farsi controllare. La foto segnaletica scattata al momento dell’ingresso in carcere evidenzia chiaramente i segni sul volto e Cucchi, com’è prassi, viene sottoposto alla visita medica di primo ingresso, che darà lo stesso risultato: “ecchimosi sacrale coccigea, tumefazione del volto bilaterale orbitaria, algia della deambulazione”<sup>9</sup>. Le sue condizioni sembrano aggravarsi, il dolore inizia a farsi più insistente, così viene deciso il trasporto all’ospedale Fatebenefratelli, dove potranno essere predisposti ulteriori accertamenti: in particolare radiografie alla schiena e al cranio non effettuabili in quel momento all’interno dell’istituto penitenziario. Il risultato di quegli esami al Fatebenefratelli sarà: “frattura corpo vertebrale L3 dell’emisoma sinistra e frattura della vertebra coccigea”<sup>10</sup>. In ospedale gli viene proposto il ricovero, la prognosi è di 20 giorni con indicazione di riposo assoluto a letto e immobilità. Stefano rifiuta e, contro il parere dei sanitari, firma per le dimissioni e così viene riportato a Regina Coeli. La mattina dopo, sabato 17 ottobre, i medici del carcere che lo visitano nuovamente giudicano incompatibile il suo stato di salute con la permanenza nell’istituto penitenziario. Viene accompagnato ancora una volta al Fatebenefratelli. I medici ravvisano l’assoluta necessità di trattenerlo e questa volta il paziente non si oppone. Come logica e terapia vorrebbero, Cucchi è destinato, dunque, al ricovero in un reparto del Fatebenefratelli, nel regime di sorveglianza che il magistrato volesse imporre. Ma, per volere di un funzionario del Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria, che insisterà e firmerà l’autorizzazione per il suo trasferimento, recandosi personalmente al Pertini per convincerne il personale sanita-

rio, Cucchi verrà ricoverato nel reparto detentivo di quell'ospedale. Che la decisione non sia stata lineare né priva di contrasti è confermato dal fatto che l'attesa prima del ricovero al Pertini durerà molte ore. I genitori verranno avvertiti solo verso le 22.00: si precipitano in ospedale, se non per vedere Stefano, almeno vorrebbero parlare con i medici per sapere cosa è successo, dato che non hanno ricevuto alcun tipo di informazione. Da quel momento e da quel luogo si snodano due vicende parallele: la prima riguarda il travaglio subito in quei giorni dai genitori di Cucchi, sbattuti da un ufficio all'altro e da un silenzio all'altro. Dai loro racconti è facile capire quale sia stato il grado di rigidità e di insensibilità manifestato nei loro confronti. La seconda vicenda riguarda invece gli ultimi giorni di vita di Cucchi, ricostruibili solo attraverso i documenti clinici e le testimonianze di chi, a vario titolo, ha avuto modo di entrare in contatto con lui. Partiamo dalla prima. Rita e Giovanni Cucchi, appena avuto notizia del ricovero di Stefano, si recano all'ospedale Sandro Pertini, pensano di potergli portare un cambio di vestiario, sperano di poter avere qualche informazione sul suo stato di salute. Alla richiesta di vedere il figlio, il piantone di turno quella sera risponde: "questo è un carcere e non sono possibili visite". Alla richiesta di sapere almeno come sta Stefano, i genitori vengono fatti attendere per poi avere, come unica risposta un: "tornate lunedì, dalle 12 alle 14, orario di visita dei medici". Tornano a casa e, comprensibilmente, passano la domenica in preda all'angoscia, aspettando l'indomani per andare in ospedale e finalmente avere qualche notizia. Arriva lunedì, alle 12 sono davanti alla porta del reparto e citofonano per salire. Vengono fatti entrare, e dopo la verifica dei documenti di identità vengono fatti attendere. Poi una vice sovrintendente dice loro che non avrebbero parlato con i medici, l'autorizzazione non era ancora arrivata. "Tornate domani, sicuramente sarà pronta". Non riescono neanche a lasciargli la borsa con gli indumenti, gli viene infatti detto che lì, Stefano, ha già tutto quello che gli occorre. Riescono solo a lasciargli dei cambi di biancheria intima, che,

però, Stefano non indosserà mai: nessuno lo ha cambiato e, data l'impossibilità per Stefano di muoversi, pare improbabile che potesse farlo da solo. Alle insistenti richieste dei genitori di sapere almeno il motivo del ricovero la donna risponde semplicemente "il ragazzo è tranquillo". Rassegnati e impotenti, si allontanano. Il giorno dopo, stessa scena. Si ripresentano al Sandro Pertini, come lunedì, all'ora della visita. Questa volta non vengono nemmeno fatti entrare. La risposta che sentono uscire dal citofono li lascia storditi: "ma quale autorizzazione, qui non è arrivata. Siete voi che dovete andare a fare richiesta al Tribunale e poi farvela convalidare da Regina Coeli". Come è possibile che nei tre giorni precedenti nessuno si sia preoccupato di dare istruzioni precise a quei genitori che in più di un'occasione, e insistentemente, avevano chiesto di poter avere informazioni sullo stato di salute del figlio? Chi, tra medici agenti e funzionari della polizia penitenziaria, ha il dovere di informare i congiunti sulle pratiche da assolvere per poter parlare con i medici, per fare i colloqui, per lasciare pacchi o oggetti personali? Il carcere è un mondo difficile da conoscere, chi lo incontra per la prima volta è disorientato da regole, consuetudini, obblighi e divieti a cui bisogna attenersi. Per chi osserva da fuori e non ne ha esperienza è impossibile arrivare intuitivamente a comprenderne i meccanismi e i funzionamenti, ci vuole tempo. E, i genitori di Stefano Cucchi, quel tempo non l'hanno avuto e mai avrebbero immaginato di doversi procurare un'autorizzazione per ricevere, da un medico, informazioni sullo stato di salute del figlio. Ormai siamo arrivati a mercoledì, Giovanni Cucchi si reca in Tribunale la mattina, ottiene il permesso per il colloquio, non riesce però a farlo convalidare dal carcere di Regina Coeli, l'ufficio preposto a queste pratiche chiude alle 12.45. Arriviamo così a giovedì 22 ottobre, Giovanni Cucchi si reca a Regina Coeli, sua moglie Rita resta ad aspettarlo a casa, prendendosi cura della nipotina di un anno, la figlia della figlia Ilaria, che ha la febbre. Verso mezzogiorno, suona il citofono, la signora Rita risponde a un carabiniere che le chiede di seguirlo in caserma. Lei non

può, deve rimanere a casa con la bambina, il carabiniere dice che sarebbe tornato da lì a poco. Sono le 12.30, suonano di nuovo alla porta: “Signora dobbiamo farle firmare dei documenti”, Rita li lascia entrare, i carabinieri le dicono di posare la bambina nel box, la fanno sedere, le danno dei fogli. “Cosa devo firmare?” “La notifica del decreto del Pubblico Ministero che autorizza la nomina di un consulente di parte per eseguire l’autopsia”. È in questo modo che Rita Cucchi viene a sapere della morte del figlio Stefano, con un foglio su cui c’è scritto che può nominare un perito per l’autopsia. Viene avvertito anche Giovanni Cucchi che nel frattempo – e dopo 111 ore dal ricovero al Pertini – si trovava a Regina Coeli a svolgere l’ultima incombenza per poter ottenere il colloquio. Ormai, non servirà più. Fuori dal reparto protetto del Sandro Pertini incontrano un medico, la fermano, le chiedono cosa sia successo. La risposta che ricevono è agghiacciante: “vostro figlio si è spento”. Un ragazzo di 31 anni, fino ad una settimana prima pieno di vita, come può “spegnersi”? Cosa è successo in quell’ospedale per giustificare una morte simile? Vediamo. Stefano Cucchi presenta una frattura al corpo vertebrale L3 e una frattura della vertebra coccigea. Non riesce a camminare, deve stare immobile e a riposo. Ha difficoltà nella minzione, gli applicano un catetere. In 5 giorni, dimagrisce esattamente di 15 kg. Come si può deperire in questo modo in un ospedale, senza che nessuno tra medici e infermieri intervenga? Nel diario clinico, le annotazioni relative al paziente Cucchi sono molto scarse, come se di lui, in quei giorni, non si fosse occupato seriamente alcuno. L’ortopedico che lo visita il 21 ottobre annoterà sul diario clinico che Cucchi ha bisogno di riposo a letto per 15/20 giorni e che l’ospedalizzazione non è strettamente necessaria. Sembra evidente, quindi, che le sue condizioni, il giorno precedente al decesso, fossero non eccessivamente gravi e comunque riconducibili unicamente a un trauma da frattura. Come è potuto accadere che sia morto? Nel diario clinico, tra le poche cose annotate, troviamo una prima spiegazione: per ben due volte, in quelle pagine, c’è scritto che “il

paziente rifiuta di alimentarsi ed idratarsi finché non avrà modo di parlare con il proprio avvocato o con un operatore della comunità terapeutica CEIS”<sup>11</sup> (in una delle note è precisato che questo comportamento viene tenuto dal momento del suo ingresso in ospedale). Stefano Cucchi, quindi, ha deliberatamente e volontariamente attuato uno sciopero della fame per ottenere il rispetto di un suo fondamentale diritto: quello alla difesa. Che gli è stato negato fin dal primo momento (giova ricordarlo: sin dal primo ingresso nella caserma dei carabinieri). E non ha solo deciso di attuare questa forma di protesta, ma la ha dichiarata, in modo chiaro e comprensibile, a quanti si sarebbero dovuti occupare di lui. Sicuramente non immaginava che avrebbe perso la vita, probabilmente non gli è stato detto quanto fosse pericoloso nelle sue condizioni – e dopo aver subito violenze fisiche - astenersi dal cibo e dall’acqua e nessuno, evidentemente, ha preso sul serio il progressivo peggioramento del suo stato di salute. Stefano Cucchi stava pacificamente protestando attraverso il rifiuto di ogni trattamento finché non fossero stati rispettati i suoi fondamentali diritti. E invece, leggendo la documentazione clinica, sembrerebbe che il suo decesso sia stato un evento fortuito e imprevedibile. Sul certificato di morte, redatto il 22 ottobre, si legge: “Si certifica che il signor Stefano Cucchi è deceduto per presunta morte naturale in data odierna alle ore 6,45”<sup>12</sup>.

Stefano Cucchi è stato letteralmente abbandonato: innanzitutto dalle istituzioni che lo avevano in custodia e che hanno come dovere imprescindibile e primaria ragion d’essere, quello di garantire l’incolumità di chi viene loro affidato; poi, da una lunga serie di soggetti e istituti che, quando pure non colpevoli delle condizioni in cui si trovava, avrebbero dovuto operare affinché la sua vita non si spezzasse così.

In conclusione, tre rapidissime considerazioni. La prima. La vicenda di Stefano Cucchi e la sua dolente via crucis attraverso le stazioni rappresentate da ben dieci luoghi istituzionali evidenzia come intorno a lui – e chissà a quanti altri – si sia saldato un sistema integrato e una sorta di circuito esteso e chiu-

so, dove finiscono i gruppi o, comunque, gli individui più deboli, e dove la differenza tra reclusione e vigilanza, sanzione e cura, repressione e assistenza può risultare assai labile. Caserma e carcere, tribunale e reparto detentivo, pronto soccorso e infermeria, camera di sicurezza e – per chi ha la ventura di essere straniero – centro di identificazione ed espulsione. La seconda considerazione: in quel circuito della sorveglianza e della punizione, ruoli di custodia e repressione e funzioni di disciplinamento e assistenza sembrano intercambiabili, tendono a sovrapporsi e comunque a combinarsi. Il personale sanitario del Pertini rivela, al di là di ogni dubbio, una vocazione custodiale assai più pronunciata di quella terapeutica. E in tante altre vicende – dal caso di Giuseppe Uva a quella di Francesco Mastrogiovanni – risulta determinante e letale il ricorso illegale al Trattamento sanitario obbligatorio. Infine, la storia di Cucchi, al di là delle contraddizioni dei rinvii a giudizio, e dell'esito imprevedibile del dibattimento, ha mostrato come sia possibile sottrarre al silenzio (almeno una parte degli) avvenimenti che accadono all'interno dei luoghi di privazione della libertà. In questo caso, ciò è stato reso possibile dall'attività di A Buon Diritto e, poi, di Antigone e, in particolare, dei familiari – così intelligenti e tenaci – della vittima.

## NOTE

1 Diario clinico Ospedale Sandro Pertini. [www.innocentievazioni.net](http://www.innocentievazioni.net).

2 Perizia medico legale di parte.

3 Diario clinico ospedale Sandro Pertini. [www.innocentievazioni.net](http://www.innocentievazioni.net).

4 Perizia medico legale di parte.

5 Perizia medico legale di parte.

6 Verbale 118 del 16 ottobre 2009 [www.innocentievazioni.net](http://www.innocentievazioni.net).

7 Inchiesta sull'efficacia, l'efficienza e l'appropriatezza delle cure prestate al signor Stefano Cucchi. Resoconto secretato nella seduta del 12 novembre 2009 desecretato il 28 aprile 2010 Commissione Parlamentare d'inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario Nazionale.

8 Azienda Unità Sanitaria Roma E. [www.innocentievazioni.net](http://www.innocentievazioni.net).

9 Ministero della Giustizia, Casa Circondariale Regina Coeli, Direzione Sanitaria "Roma" Diario Clinico nuovi giunti. [www.innocentievazioni.net](http://www.innocentievazioni.net).

- 10 Ospedale generale San Giovanni Calibita Fatebenefratelli, cartella clinica di pronto soccorso del 16 ottobre 2009. [www.innocentievazioni.net](http://www.innocentievazioni.net).  
11 Diario clinico ospedale Sandro Pertini [www.innocentievazioni.net](http://www.innocentievazioni.net).  
12 Ospedale Sandro Pertini [www.innocentievazioni.net](http://www.innocentievazioni.net).

## **La carenza di risorse e l'eccellenza siciliana: la Cassa delle Ammende**

*Alessio Scandurra*

Come ribadito più volte in queste pagine, il sistema penitenziario italiano si trova di fronte ad una situazione di crisi senza precedenti, situazione per la quale fino ad ora sono state prospettate dal governo solo soluzioni dall'efficacia dubbia e certamente non immediata.

È utile però aggiungere che per gestire questa crisi, che si fa ogni giorno più grave, il sistema penitenziario dispone di risorse sempre più esigue. Il bilancio economico del settore giustizia prevedeva per il 2007 (al 31/12/2006 i detenuti erano 39.005) stanziamenti iniziali per € 2.868.562.697 per l'Amministrazione Penitenziaria. Per il 2010 (al 31/12/2009 i detenuti erano intanto arrivati a quota 64.791) gli stanziamenti scendono a € 2.412.916.807. Dalla fine del 2006 alla fine del 2009 la popolazione detenuta cresce dunque del 66%, mentre le risorse economiche di cui l'Amministrazione Penitenziaria dispone si riducono di oltre il 15%. Aumentano i detenuti, e assieme a loro aumenta il carico di lavoro e di domande a cui l'Amministrazione è chiamata a rispondere, ma nel frattempo i soldi diminuiscono, generando situazioni ingestibili che, in attesa di interventi strutturali da parte del governo, possono essere alleviate temporaneamente solo con risorse aggiuntive, recuperate per tamponare i bisogni più immediati ed improrogabili.

Ma queste risorse aggiuntive ci sono? E come vengono usate? Un esempio istruttivo sul modo in cui in questa stagione di crisi vengono gestite le risorse disponibili è quello dell'uso che viene fatto della Cassa della Ammende.

La Cassa delle Ammende è un vecchio istituto giuridico oggi disciplinato dall'art. 121 del Regolamento penitenziario del 2000, dotata di un ampio fondo, oggi ammontante a oltre 150

milioni di euro. I fondi derivano direttamente dalle ammende pagate dai condannati, che per legge dovevano essere utilizzati “per il finanziamento di programmi che attuano interventi di assistenza economica in favore delle famiglie di detenuti ed internati, nonché di programmi che tendono a favorire il reinserimento sociale di detenuti ed internati anche nella fase di esecuzione di misure alternative alla detenzione”. Soldi per il reinserimento dunque, ma che fino ad oggi sono stati usati poco e male, quasi l’Amministrazione fosse restia a spenderli per questi scopi. In compenso il ministro della Giustizia Angelino Alfano, nell’annunciare in pompa magna il suo piano carceri, ha detto che le risorse per l’edilizia penitenziaria saranno raccolte tramite: “la Cassa delle Ammende, i fondi previsti dal decreto anticrisi e il ricorso a finanziamenti privati”. Un uso dunque spregiudicato della Cassa delle Ammende, diverso dalle sue finalità originarie, un vero “scippo” di quei fondi che ha lasciato molti sbigottiti. Ma quale altro uso, a parte l’edilizia penitenziaria, viene fatto oggi della Cassa?

Visitando le pagine relative alla Cassa delle Ammende del sito del Ministero della Giustizia si scopre che nel biennio 2009/2010 sono stati finanziati in tutto 20 progetti, per un ammontare complessivo di € 17.380.594. Il finanziamento medio per ciascun progetto è dunque di € 914.000. Se poi si tolgono i finanziamenti all’edilizia penitenziaria, che ammontano complessivamente a € 1.172.022, il finanziamento medio per ogni progetto scende a € 853.000.

Quanto al contenuto dei progetti, si tratta di interventi di varia natura, che hanno però sempre come capofila l’amministrazione penitenziaria (singoli istituti, UEPE, direzioni dello stesso DAP, etc.). Sembra dunque che il DAP, restio come già detto a fare ricorso a questi fondi, quando lo fa preferisca comunque mantenerne il controllo, assumendo la gestione diretta dei progetti finanziati.

Uniche ma significative eccezioni al quadro fatto sopra sono l’Agenzia nazionale reinserimento al lavoro, promossa dalla Fondazione Monsignor F. di Vincenzo di Enna, e finanziata

con € 4.804.000, e il progetto Luce e libertà, proposto dalla USL n. 5 di Messina, e finanziato con € 3.894.886.

Della Agenzia nazionale reinserimento al lavoro si è scritto molto<sup>1</sup>. Il progetto, finanziato con quasi cinque milioni di euro presi dalla Cassa delle Ammende, è frutto di una convenzione siglata tra il Ministero della Giustizia e la Fondazione Monsignor F. Di Vincenzo: partner del progetto sono il Comitato Nazionale per il Microcredito, l'Agenzia per i beni confiscati alla criminalità organizzata, la Caritas Italiana, le Acli Nazionali, la Coldiretti Italiana, la Prison Fellowship International e, soprattutto, per il suo ruolo di rilievo, il Movimento del Rinnovamento nello Spirito Santo, movimento carismatico in seno al quale è nata la Fondazione Di Vincenzo. Ad allarmare è soprattutto il fatto che una cifra così ingente sia stata assegnata ad un soggetto, Rinnovamento nello Spirito Santo, praticamente sconosciuto in ambito penitenziario, che ad oggi ha al proprio attivo l'inserimento di soli 12 detenuti, e che descrive il proprio progetto come "percorsi personalizzati che tengano conto di una formazione religiosa insopprimibile e non sostituibile dalle sole soddisfazioni professionali"<sup>2</sup>. È difficile capire come mai, nella attuale drastica penuria di risorse, la Cassa delle Ammende ritenga di finanziare con una cifra di assoluto rilievo Rinnovamento nello Spirito Santo nella sua pur legittima guerra alla secolarizzazione. Può però aiutarci a capirlo la curiosa coincidenza citata sopra, ovvero il fatto che l'unico altro progetto finanziato dalla Cassa delle Ammende, e non gestito direttamente da uffici della Amministrazione Penitenziaria, è il progetto Luce e libertà, proposto dalla USL n 5 di Messina, e finanziato con quasi 4 milioni di euro, per un percorso di formazione ed inserimento a favore di 56 (ebbene sì, 56!) internati in Ospedale psichiatrico giudiziario.

La Sicilia, unica regione in cui vengono finanziati progetti il cui capofila non appartiene alla Amministrazione Penitenziaria ma è espressione della società civile, incassa con questi due progetti € 8.698.886, la metà esatta di quanto erogato dalla

Cassa Ammende tra il 2009 e il 2010. La strada individuata dal Ministro Alfano è dunque quella di una eccellenza tutta siciliana, di cui ammettiamo di non avere notizia, ma che evidentemente era nota ai vertici del DAP. A noi non resta che prendere atto di tutto questo, ed auspicare che tanto le istituzioni quanto le organizzazioni della società civile, a cui il sistema penitenziario chiede molto per contrastare l'emergenza, ma che non si preoccupa di coinvolgere in alcun modo quando è ora di "aprire le casse", vogliano monitorare la realizzazione di questi progetti, per misurare i frutti di questa eccellenza siciliana fino ad oggi misconosciuta, ma sulla quale il DAP sembra pronto a scommettere. Pronto a scommettere quanto meno i soldi per il reinserimento dei detenuti.

## NOTE

<sup>1</sup> R. Salavadorini, *Agenzia di collocamento per detenuti, ma il mondo dei volontari insorge*, La Repubblica, 06 luglio 2010.

<sup>2</sup> G. Rusconi, *Salvatore Martinez: recupero detenuti e secolarizzazione*, [www.ilconsulterere.it/articolo.php?id=442](http://www.ilconsulterere.it/articolo.php?id=442) 27 settembre 2010.

## **Il regime speciale dell'art. 41 bis dell'Ordinamento Penitenziario tra funzioni manifeste e funzioni latenti della norma giuridica**

*Giovanni Torrente*

Un tema di politica penitenziaria che pare accomunare la quasi totalità del campo politico<sup>1</sup> è quello che vede nell'art. 41 bis dell'Ordinamento Penitenziario un regime detentivo speciale considerato indispensabile ai fini di un'efficace lotta alla criminalità organizzata di stampo mafioso<sup>2</sup>. Tale uniformità di pensiero ha portato, in questi ultimi anni, a diverse proposte di inasprimento del regime. L'art. 25 della Legge 15 Luglio 2009, n. 94<sup>3</sup>, ha infine recepito tali proposte riducendo in maniera sensibile le garanzie per il condannato sottoposto al regime ed aumentandone proporzionalmente la durezza.

Come si conciliano tali modifiche alla legge con i criteri di compatibilità fra il regime detentivo speciale e la tutela dei diritti fondamentali delle persone private della libertà personale affermati dalle sentenze della Corte Costituzionale e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo? Come può essere letta la scelta del Parlamento in questo particolare momento storico?

In questo articolo si proporrà una riflessione nella quale saranno affrontati tali interrogativi attraverso l'utilizzo di alcuni strumenti concettuali della sociologia giuridica. In particolare, si intende di avanzare una lettura delle scelte del legislatore attraverso la rappresentazione della tensione fra le funzioni manifeste e le funzioni latenti del regime detentivo speciale.

### *La legge approvata dal Parlamento*

La nuova normativa modifica il regime detentivo del 41 bis per aspetti non marginali che possono essere sintetizzati attraverso sei punti principali.

a) È ampliato l'ambito di applicazione del 41 bis là dove, al

punto b) del primo comma, è previsto che i soggetti a cui può essere applicato il regime speciale non siano esclusivamente gli autori dei reati indicati nell'art. 4 bis dell'Ordinamento Penitenziario, ma anche il condannato o l'indagato "per un delitto che sia stato commesso avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione di tipo mafioso".

b) La durata del provvedimento è innalzata da uno a quattro anni, prorogabili nelle stesse forme per periodi successivi, ciascuno pari a due anni. La condizione per l'applicazione della proroga è la permanenza di collegamenti fra il detenuto e l'associazione mafiosa di appartenenza. Tuttavia, gli strumenti attraverso i quali individuare la presenza di tali collegamenti appaiono molteplici e vanno dall'analisi del profilo criminale del soggetto e del ruolo assunto all'interno dell'associazione criminale, alla valutazione dell'esito del trattamento penitenziario, sino alla valutazione del tenore di vita dei familiari del sottoposto. Inoltre, l'ultimo capoverso del comma 2 – bis prevede che "il decorso del tempo non costituisce, di per sé, elemento sufficiente per escludere la capacità di mantenere i collegamenti con l'associazione o dimostrare il venir meno dell'operatività della stessa".

c) All'interno del comma 2-quater è reintrodotta la preferenza per l'assegnazione dei detenuti sottoposti al regime del 41bis ad appositi istituti a loro esclusivamente dedicati "collocati preferibilmente in aree insulari", solo in subordine prevedendo la permanenza di aree speciali all'interno di istituti ordinari. Il medesimo comma prevede inoltre che gruppi specializzati della polizia penitenziaria operino all'interno di tali sezioni.

d) È previsto un solo colloquio al mese, non prorogabile a due, sempre e comunque videoregistrato. È posta una limitazione anche ai colloqui con gli avvocati "con i quali potrà effettuarsi, fino ad un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari".

e) La socialità è limitata ulteriormente attraverso la riduzio-

ne del numero massimo di detenuti che possono trascorrere insieme i momenti di aggregazione, i quali sono portati a quattro, e con la riduzione del numero di ore di permanenza all'aperto, che sono indicate in un massimo di due. È prevista inoltre l'adozione di misure di sicurezza, anche di carattere logistico, sui locali di detenzione "volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità".

f) Il comma 2-quinquies sposta la competenza per i reclami al tribunale di sorveglianza di Roma. È previsto inoltre, al comma successivo, che l'organo collegiale decida entro dieci giorni dal ricevimento del reclamo e che all'udienza, in qualità di pubblico ministero, possa partecipare il Procuratore Nazionale Antimafia. L'ultimo capoverso prevede, infine, che in caso di accoglimento del reclamo, il ministro della giustizia che intenda riproporre un nuovo provvedimento di applicazione del regime speciale, debba evidenziare elementi nuovi o non valutati in sede di reclamo.

*Quale compatibilità fra le modifiche introdotte dal legislatore e la giurisprudenza in materia di tutela dei diritti fondamentali?*

La novella legislativa pare intervenire su tre linee di indirizzo principali: l'ampliamento temporale del periodo di permanenza in 41 bis; la riduzione delle garanzie giurisdizionali; l'inasprimento del regime detentivo.

Come noto, il regime del 41 bis è stato in diverse occasioni oggetto di giudizi di legittimità da parte degli organismi giurisdizionali nazionali ed internazionali i quali hanno stabilito dei limiti di compatibilità fra tale legge speciale ed il quadro internazionale che garantisce il rispetto dei diritti fondamentali delle persone private della libertà personale. Tali limiti possono essere interpretati come dei veri e propri "paletti" che il legislatore italiano, e le autorità amministrative preposte alla concreta applicazione del regime, non avrebbero dovuto trava-

licare. L'intervento normativo, occorre da subito affermarlo, pare travolgere tali paletti.

In relazione al tema dell'ampliamento del tempo limite di permanenza in 41 bis, occorre ricordare come una delle condizioni che la Corte Costituzionale ha posto nel dichiarare legittimo il regime speciale è la durata limitata della permanenza del detenuto all'interno del regime detentivo<sup>4</sup>. In altre parole, la Suprema Corte ha stabilito che, vista la particolare durezza di tale regime, la permanenza all'interno delle sezioni speciali non costituisce una violazione della prima parte dell'art. 27 della Costituzione solo in quanto limitata nel tempo. Alcune indagini compiute da organismi indipendenti (D'Elia, Turco, 2002), hanno tuttavia dimostrato come il diritto vivente si discosti in maniera significativa dai criteri stabiliti dalla Suprema Corte là dove la prassi, in un significativo numero di casi, ha previsto il quasi automatico rinnovo del provvedimento attraverso l'utilizzo di rapporti e motivazioni ripetuti in misura pressoché identica da un semestre all'altro. Lo stesso Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura (da questo momento CPT) ha inoltre in diverse occasioni rilevato<sup>5</sup> come, per un numero considerevole di detenuti, l'applicazione di questa disposizione fosse rinnovata per dei periodi prolungati. Una situazione che, usando le parole del comitato, *"può essere assimilata alla negazione stessa del concetto di trattamento penitenziario"* (CPT, 2006, p. 43). La riforma legislativa in discussione pare di fatto formalizzare questa cattiva pratica. La presenza di un termine minimo iniziale di quattro anni di permanenza in 41 bis, seguito da successivi rinnovi biennali, pare avere la funzione di dispensare gli organi inquirenti dalla necessità di dimostrare – anche solo formalmente – la presenza di legami fra il condannato e l'associazione criminale di appartenenza. Tale disposizione, al tempo stesso, pare sottintendere che, una volta assegnato il 41 bis, il tempo di permanenza all'interno del regime speciale debba essere necessariamente lungo, eventualmente perpetuo. Appare evidente quindi come la novità normativa si ponga in contrasto con il principio di temporaneità

dell'assegnazione sancito dalla Corte Costituzionale. Inoltre, la previsione che il trascorrere del tempo non possa costituire elemento sufficiente a stabilire l'assenza di contatti fra il condannato e l'organizzazione criminale appare in contrasto con la funzione stessa del regime detentivo. In altri termini: se quattro anni in 41 bis non sono sufficienti a recidere i legami con l'associazione criminale di appartenenza ne deriva che, o il 41 bis è inefficace in relazione agli obiettivi che si propone, oppure i reali scopi della norma sono altri.

In relazione alle garanzie giurisdizionali, occorre ricordare come il 41 bis non nasca come regime detentivo la cui applicazione è tutelata sul piano giurisdizionale. Solo a seguito di alcune sentenze della Suprema Corte e della Corte di Cassazione<sup>6</sup> il legislatore ha introdotto la possibilità per il detenuto cui è stato applicato il regime speciale di ricorrere di fronte al tribunale di sorveglianza. L'intervento dell'organo giurisdizionale costituisce un criterio minimo di garanzia per la persona che si vede assegnare, attraverso un provvedimento amministrativo del ministro della giustizia, un livello di trattamento penitenziario così rigido. L'accentramento delle competenze in capo al tribunale di sorveglianza di Roma produce diversi effetti contraddittori. Da un lato, infatti, l'individuazione di un unico organo competente può apparire come un'efficace strumento attraverso il quale far fronte ai diversi orientamenti giurisprudenziali in materia di accoglimento dei ricorsi da parte dei tribunali distribuiti sul territorio. Tale disomogeneità determina che l'esito del ricorso abbia differenti probabilità di successo in base all'area territoriale dalla quale è proposto. Dall'altro lato, occorre tuttavia considerare come la difformità giurisprudenziale costituisca un fattore per molti versi inevitabile, soprattutto in una materia i cui contorni appaiono non ancora totalmente definiti come quella oggetto di discussione. Da ciò ne dovrebbe derivare il richiamo alla funzione nomofilattica della Corte di Cassazione e non un mutamento di competenze che pare invece contrastare con i principi generali dell'ordinamento giuridico, ed in particolare con il principio

del rispetto del giudice naturale. Accanto a tale aspetto, è inoltre necessario evidenziare come il trasferimento della competenza in capo al tribunale di sorveglianza di Roma determinerà con ogni probabilità un aggravio nei carichi di lavoro del tribunale capitolino con un conseguente allungamento dei tempi per le decisioni a seguito dei ricorsi che già pesantemente condizionano l'applicazione del regime di 41 bis e che sono stati più volte censurati dagli organismi internazionali competenti<sup>7</sup>.

Infine, occorre considerare il tema dell'inasprimento del "carcere duro". Secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale<sup>8</sup>, la compatibilità fra le limitazioni imposte al detenuto sottoposto al 41 bis e l'art. 27 della Costituzione deve ritrovarsi nel fatto che il regime non costituisce un'ulteriore limitazione della libertà personale rispetto a quella comminata con la sentenza di condanna. In particolare, l'assegnazione al regime del 41 bis non dispensa l'amministrazione penitenziaria dal porre in essere quelle attività trattamentali che hanno come fine la risocializzazione del condannato. Il CPT, tuttavia, in tutte le occasioni in cui dal 1995 a oggi ha visitato le carceri italiane, ha denunciato la pressoché totale assenza di stimoli nei confronti dei detenuti sottoposti al 41 bis i quali passano larga parte del proprio tempo in cella, senza poter aver contatti con gli operatori dell'area trattamentale e senza reali opportunità risocializzative. In particolare, durante le ultime visite del Comitato in Italia (2006, 2010)<sup>9</sup>, gli ispettori hanno lamentato il fatto che le raccomandazioni sino ad allora rivolte alle autorità italiane sulla necessità di predisporre adeguate attività trattamentali per i detenuti sottoposti al regime del 41 bis, di fatto, sono state ignorate. Considerando che i detenuti sono rinchiusi dentro le proprie celle per la maggior parte della giornata (20 ore su 24 prima della riforma), la loro unica occupazione diviene guardare la televisione e leggere libri presi in prestito nella biblioteca del carcere. Alla luce di tale situazione, il CPT raccomanda che "*siano prese delle misure al fine di proporre più attività motivanti ai detenuti sottoposti al 41 bis*" (CPT, 2006, p. 41) e che "*il regime sia rivisto in modo da offri-*

*re maggiori attività ai detenuti e permettere loro di trascorrere più tempo al di fuori dalle celle” (CPT, 2010, p. 35). Le modifiche alla legge approvate dal Parlamento paiono andare in direzione esattamente opposta. La riduzione del numero di colloqui mensili, attraverso la cancellazione della possibilità di svolgere un secondo colloquio mensile o una telefonata a prescindere dallo svolgimento del colloquio, oltre alla riduzione della socialità e del numero di ore all’aria aperta, paiono infatti costituire una stretta del regime detentivo che non si giustifica con la necessità di impedire i contatti fra il detenuto e l’organizzazione criminale di appartenenza, ma solo con un irrigidimento del regime carcerario che si muove in senso contrario alle raccomandazioni ricevute dagli organismi europei. All’interno di questo irrigidimento generale del regime detentivo si inserisce la previsione che siano gruppi speciali della polizia penitenziaria ad occuparsi della custodia dei detenuti sottoposti al 41 bis. Anche tale previsione contrasta con le raccomandazioni del CPT, là dove il comitato, durante la visita svolta in Italia nel 2004, osservava come, malgrado le raccomandazioni formulate durante la visita del 2000, non vi sia stato alcun progresso in materia di rapporti fra detenuti e personale penitenziario. In realtà, in quell’occasione fu la stessa direzione del carcere visitato ad affermare che i contatti umani fra i detenuti ed il personale penitenziario sono deliberatamente ridotti al minimo e che solo i poliziotti conosciuti per avere un’attitudine militare e per essere i meno comunicativi vengono inviati nelle sezioni di 41 bis. Per tale motivo in quell’occasione il CPT ribadì l’appello rivolto nel 2000 alle autorità italiane “*affinché prendano delle misure immediate al fine di migliorare i contatti umani fra il personale penitenziario ed i detenuti in 41 bis all’interno del penitenziario*” (p. 42).*

Infine, la previsione che le sezioni di 41 bis debbano preferibilmente essere situate presso istituti collocati in aree insulari non può non richiamare alla mente del lettore più attento le origini del 41 bis, le carceri poste sulle isole di Asinara e Pianosa ed i drammatici eventi accaduti in quei luoghi di detenzione.

Non è questa la sede per ricordare nel dettaglio il sistematico uso della violenza che è corrisposto, nei primi anni di applicazione del 41 bis, alla collocazione dei detenuti mafiosi, o presunti tali, presso le carceri isolane<sup>10</sup>. Cionondimeno tale previsione contribuisce a porre una luce sinistra sul provvedimento e porta a riflettere su quali reali funzioni si intendano perseguire attraverso il regime del 41 bis.

*La riforma dell'art. 41 bis come caso di smascheramento delle funzioni latenti della norma giuridica?*

Come è spiegabile tale contrasto fra, da un lato, gli indirizzi giurisprudenziali prevalenti ed i moniti degli organismi internazionali e, dall'altro lato, le scelte del legislatore italiano? Una chiave interpretativa, a nostro parere, può essere individuata nel rapporto fra le funzioni manifeste e le funzioni latenti della norma giuridica. Come noto, la riflessione sociologico-giuridica (Ferrari, 1997) ha da tempo dimostrato come, accanto alle funzioni manifeste, convivano degli obiettivi, non esplicitati, che sono raggiunti attraverso l'approvazione delle leggi. Tali obiettivi sono detti funzioni latenti della norma giuridica. In alcune occasioni, tali funzioni possono essere perseguite coscientemente dal legislatore; in altre, l'impatto della norma giuridica non è previsto, e si parla di "effetti perversi" delle norme (Boudon, 1981). Più in generale, è stato dimostrato (Ferrari, 1987; Pocar, 2002) come l'ordinamento giuridico stesso non svolga esclusivamente funzioni esplicite, ma come anch'esso persegua obiettivi latenti non esplicitati nelle carte costituzionali o nei principi di delega del potere.

L'art. 41 bis dell'Ordinamento Penitenziario appare come un caso significativo del complesso rapporto fra funzioni manifeste e latenti della norma giuridica. Come detto, la norma nasce con l'obiettivo manifesto di recidere i contatti fra il detenuto e l'organizzazione criminale di appartenenza, ed in relazione a tale funzione si sono espressi i giudizi di legittimità costituzionale. Tuttavia, da più parti in questi anni si è levato il sospetto

che con il 41 bis si sia costituito un regime carcerario particolarmente rigido che ha la funzione principale di costringere il detenuto a confessare ed a collaborare con gli organi inquirenti. Le fonti di tale denuncia paiono oltremodo autorevoli.

Il CPT, in primo luogo, durante ognuna delle visite compiute presso gli istituti penitenziari italiani ha sollevato il dubbio che la reale funzione del 41 bis non sia esclusivamente evitare i contatti con gli affiliati esterni, quanto piuttosto quella di indurre il detenuto alla collaborazione. Tale sospetto si fonda sul fatto che diverse regole esistenti all'interno delle sezioni di 41 bis paiono svolgere l'unica funzione di rendere il regime detentivo particolarmente afflittivo, inducendo quindi la persona a collaborare pur di ottenere l'assegnazione ad un regime meno severo. Di fronte alla situazione osservata all'interno delle carceri in cui sono presenti sezioni di 41 bis, dopo aver analizzato le regole imposte e le concrete procedure di rinnovo nell'assegnazione del regime, il comitato non ha quindi potuto esimersi dall'ipotizzare che le reali funzioni della normativa vadano ben oltre quanto ammesso dalle autorità italiane. Gli esperti del CPT hanno quindi ricordato alle autorità italiane che l'utilizzo del regime del 41 bis come mezzo per esercitare una pressione psicologica, al fine di costringere il detenuto a cooperare con le autorità giudiziarie, è una pratica che presenta seri dubbi di legittimità e che un tale utilizzo potrà sollevare delle questioni relativamente alla compatibilità con quanto sancito dall'art. 27 della Costituzione e con quanto previsto dai trattati internazionali per la tutela dei diritti dell'uomo di cui l'Italia è firmataria.

Sempre a livello internazionale, i medesimi dubbi sono stati espressi nel rapporto di Alvaro Gil-Robles, Commissario Europeo per i Diritti Umani, redatto a seguito della visita in Italia avvenuta nel periodo fra il 10 e il 17 giugno 2005. Dopo aver esaminato il regime detentivo del 41 bis, il commissario europeo così si esprime nella sua relazione: *“Nel visitare le sezioni 41 bis del carcere di Rebibbia, non ho potuto fare a meno di sospettare che questo regime non sia stato unicamen-*

*te elaborato per tagliare i legami dei detenuti con l'esterno, ma anche per spezzarne la volontà, per incoraggiare la loro cooperazione (che consente di revocare le restrizioni) e per mostrare la forza dello Stato. Sono stato per esempio sorpreso dall'osservazione di un detenuto, che mi ha detto che 'sono trattati meglio i leoni in gabbia'. Ho compreso tale osservazione visitando lo spazio riservato alla passeggiata. I detenuti del 41 bis trascorrono solo due ore al giorno all'aria. Ebbene, il 'passeggio' è costituito da due gabbie di circa 10 m quadrati, circondate da inferriate – anche al di sopra della testa – e con mattonelle sul pavimento. Ciascuna delle 4 vasche di passeggiamento dispone di un gabinetto e di un lavabo. Per tutta la durata della loro detenzione in questo carcere, i detenuti non vedono quindi mai una pianta, un albero o qualcosa che ricordi loro la terra, e hanno come unico orizzonte delle gabbie sempre recintate da fitti reticolati. Alla luce di questi elementi e delle condizioni di vita succitate, è evidente che questo tipo di trattamento è creato per spingere il detenuto alla collaborazione con la polizia e con la giustizia, in modo da ottenere lo status di collaboratore di giustizia e la sospensione del regime 41 bis” (p. 4).*

Occorre infine ricordare come nel 2007 il giudice californiano D. D. Sitgraves, con una sentenza che costituisce un precedente di notevole importanza, ha negato l'espulsione di un cittadino italiano accusato di mafia avvalendosi di una testimonianza di un agente del FBI il quale, a proposito del 41 bis in Italia, ha riferito al giudice: “*Lo useranno per ottenere informazioni*”.

La preoccupazione espressa a livello internazionale sul ruolo del 41 bis come strumento di pressione per indirizzare il detenuto alla confessione ed alla collaborazione non ha avuto il medesimo riscontro in ambito italiano. Se si escludono le posizioni critiche assunte da parte dell'avvocatura<sup>11</sup>, da alcune associazioni per la tutela dei diritti fondamentali<sup>12</sup>, da alcuni gruppi parlamentari di minoranza o singoli parlamentari<sup>13</sup>, nel nostro paese pare prevalere l'idea della legittimità del regime

del carcere duro come strumento di lotta alla mafia, a prescindere dai reali obiettivi cui esso tende. Con il tempo, anzi, pare di fatto aver preso forma un vero e proprio “smascheramento” delle reali funzioni del 41 bis che si è manifestato anche con il progressivo ripetersi di dichiarazioni di funzionari del ministero<sup>14</sup>, di parlamentari<sup>15</sup> e di magistrati<sup>16</sup> che hanno più volte pubblicamente affermato l’efficacia del 41 bis in quanto strumento che spinge il detenuto a collaborare con la giustizia. In altri termini, il dibattito sul 41 bis pare avere col tempo assunto una doppia direzione: all’interno del campo giuridico, e soprattutto nei confronti degli organismi internazionali, le autorità italiane hanno continuato a promuovere la tesi del 41 bis come strumento di limitazione dei contatti fra i mafiosi ed i clan di appartenenza, coerentemente con la funzione manifesta della legge; parallelamente, all’interno del dibattito politico, ed in particolare sul fronte mediatico, con sempre minore ritrosia si sono levate le voci di coloro che affermano che il 41 bis è un efficace strumento per indurre il recluso alla collaborazione. In quest’ottica, il disegno di legge in via di approvazione pare essere la tappa finale di quest’opera di esplicitazione delle reali funzioni del 41 bis. Le nuove regole introdotte paiono solo in minima parte funzionali alla rescissione dei contatti con l’organizzazione criminale di appartenenza a favore dell’esclusivo inasprimento del regime carcerario.

Emblematica appare in tal senso la dichiarazione rilasciata dal ministro Alfano in occasione dell’approvazione del disegno di legge da parte della Camera: *“le nuove norme del 41 bis sono fortissime, ed è stato fatto il massimo, proprio al limite della Costituzione”*<sup>17</sup>.

In assenza di dati certi sul numero di detenuti che, a seguito dell’applicazione del regime del 41 bis, hanno deciso di collaborare con la giustizia, non è possibile formulare un giudizio sulla piena efficacia del regime speciale nell’induzione alla collaborazione del condannato; tuttavia, tale progressivo “smascheramento” appare, soprattutto in questa fase storica, come il frutto dell’utilizzo simbolico della lotta alla mafia come stru-

mento di consenso elettorale da parte di ampi strati del mondo politico.

La dichiarazione del ministro, tuttavia, offre ulteriori chiavi di lettura che riguardano i rapporti fra il sistema politico e la giurisdizione. Il primo gennaio 2003 i soggetti sottoposti al regime del 41 bis erano 766; nel settembre 2003 la cifra è scesa a 637 detenuti; nel marzo 2007 il numero era ulteriormente sceso a 521; nell'aprile 2009 i presenti in sezioni di 41 bis sono risaliti a 588<sup>18</sup>. Nel medio periodo si è avuta quindi una diminuzione nel numero di detenuti sottoposti al carcere duro. Tale diminuzione è in parte dovuta al controllo giurisdizionale dei tribunali di sorveglianza i quali hanno annullato alcuni dei provvedimenti di assegnazione al 41 bis non fondati dal punto di vista giuridico. L'aspetto, dal punto di vista teorico, non dovrebbe risultare problematico: i tribunali di sorveglianza hanno, coerentemente al loro ruolo, svolto i compiti assegnati dal legislatore. Tuttavia, all'interno di un sistema che si è visto "imporre" il controllo giurisdizionale dalle sentenze della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione, l'operato dai tribunali è stato progressivamente accolto con maggiore insofferenza dalla classe politica al governo, la quale pare interpretare le decisioni a favore dei detenuti in 41 bis come degli ostacoli nella lotta contro la mafia. È in questa sede appena il caso di ricordare come la necessità di porre rimedio agli effetti prodotti dalle sentenze dei tribunali fosse già stata espressa dal precedente ministro Mastella<sup>19</sup>. La riforma Alfano, in quest'ottica, pare costituire la risposta di un sistema politico che, quasi unanimemente, rifiuta l'idea che le garanzie giuridiche offerte al comune autore di un reato possano essere assicurate anche al mafioso. In questo senso, l'impianto dell'art. 41 bis può essere interpretato come un'espressione del "diritto penale del nemico"<sup>20</sup> là dove si ritiene che, di fronte a soggetti particolarmente pericolosi, le regole ordinarie di stampo garantista che caratterizzano gli ordinamenti giuridici occidentali non siano idonee a fronteggiare il nemico pubblico di turno<sup>21</sup>. Di fronte a tale cultura dominante, i controlli di legittimità diventano degli

ostacoli al raggiungimento dell'obiettivo dell'annientamento del nemico. In coerenza con tale approccio, le ultime modifiche alla legge possono essere interpretate come la risposta alle interferenze portate dalle frange più garantiste della magistratura nei confronti di un sistema ritenuto sino ad allora assai efficace nella produzione di collaboratori di giustizia.

In questo momento è arduo prevedere quali saranno gli esiti di tale conflitto e se, da parte italiana<sup>22</sup> o europea<sup>23</sup> vi saranno nuovi interventi volti a ristabilire i confini di legittimità travolti con l'intervento normativo. In ogni caso, non si teme di cadere in errore affermando che la novella legislativa appare come l'ennesima significativa immagine del cattivo stato di salute in cui versa la nostra democrazia.

## NOTE

<sup>1</sup> Occorre da subito precisare che tale unanimità del campo politico vede al suo interno delle eccezioni che sono individuabili *in primis* nella galassia di movimenti che fanno riferimento al partito Radicale, che hanno portato – fra l'altro – alla pubblicazione del libro denuncia *Tortura democratica* (D'Elia, Turco, 2002). Inoltre, occorre ricordare le posizioni critiche di alcuni dei partiti e movimenti che compongono la cosiddetta Sinistra radicale.

<sup>2</sup> Occorre tuttavia ricordare che oggi il regime del 41 bis è applicato anche ad autori di altri tipi di reato, ed in particolar modo ai reati di matrice terroristica.

<sup>3</sup> La legge regola una pluralità di aspetti legati alla sicurezza pubblica, dall'immigrazione alla microcriminalità, attraverso una disposizione abbastanza complicata all'interno della quale sono inserite tematiche molto differenti fra di loro. Per un commento del "Pacchetto Sicurezza" si rimanda al saggio di Susanna Marietti (2009) su questa rivista.

<sup>4</sup> Il principio è sancito nella sentenza n. 349 del 1993.

<sup>5</sup> Tali rilievi sono stati espressi durante le visite compiute nel 1995, 2000 e 2004.

<sup>6</sup> Con la sentenza n. 351 del 1996 la Corte Costituzionale ha affermato la competenza dei tribunali di sorveglianza nel verificare il rispetto da parte dell'amministrazione penitenziaria dei criteri di legittimità stabiliti dalla Suprema Corte. Le sentenze della Corte di Cassazione del 22 dicembre 1995 e del 12 febbraio 1996 hanno invece stabilito la piena competenza del tribunale di sorveglianza nella valutazione dell'esistenza delle condizioni che hanno portato all'applicazione del 41 bis.

<sup>7</sup> Tale aspetto è stato sottolineato dal CPT, sia a seguito delle visite compiute in Italia nel 2000 (CPT, 2003), sia durante la visita compiuta nel 2004 (CPT, 2006). Sul tema si vedano anche i rilievi espressi dai parlamentari europei D'Elia e Turco (D'Elia, Turco, 2002).

<sup>8</sup> Si vedano in particolare le sentenze n. 349 e n. 410 del 1993, la sentenza n. 351 del 1996 e la n. 376 del 1997.

<sup>9</sup> In realtà, il CPT ha visitato ancora recentemente i luoghi di privazione della libertà nel nostro paese, nei giorni fra il 14 e il 18 giugno del 2010, ma la pubblicazione del rapporto relativo a tali visite non è ancora stata autorizzata.

<sup>10</sup> Per una dettagliata lettura del caso di Benedetto Labita si rimanda al saggio di Patrizio Gonnella nel volume a cura di Amnesty International dal titolo *La disavventura del generale* (2001).

<sup>11</sup> Si veda la lucida analisi critica al sistema proposta dall'avvocato Frigo (2003), oltre all'inchiesta della Camera Penale di Roma (2002).

<sup>12</sup> In particolare, vanno ricordate le posizioni espresse in diverse occasioni dall'associazione Antigone.

<sup>13</sup> Si è più volte ricordata l'inchiesta compiuta dai parlamentari radicali D'Elia e Turco (2002). Occorre in questa sede ricordare anche la dichiarazione del deputato Russo Spena durante la seduta della camera del 17 dicembre 2002 che doveva decidere sulla stabilizzazione del regime del 41 bis, il quale affermava: "*Alcuni aspetti del provvedimento non sono accettabili, se partiamo dalla Costituzione e dalla finalità rieducativa della pena... il regime speciale di carcerazione non può essere utilizzato come norma per provocare la dissociazione*". Così si esprimeva invece nella medesima seduta il deputato Pisapia: "*L'incitamento alla collaborazione contrasta con la genuinità e con l'attendibilità di chi collabora (...) se una persona collabora con la giustizia perché indotta da un atteggiamento premiale o dal fatto che, in caso contrario, non potrebbe ottenere i benefici dell'ordinamento penitenziario, tale persona non è attendibile*".

<sup>14</sup> Tristemente celebri in tal senso le dichiarazioni rilasciate da alcuni funzionari del ministero della Giustizia durante la penultima visita in Italia del CPT, i quali hanno pensato bene di vantarsi con gli ispettori europei del fatto che, a seguito dell'introduzione del "carcere duro", in Italia è aumentato il numero dei collaboratori di giustizia.

<sup>15</sup> Emblematica in tal senso la dichiarazione dell'on. Violante secondo il quale: "Contro i capomafia è necessario il massimo rigore, senza lasciare neppure intravedere loro la possibilità di un ammorbidimento delle condizioni di detenzione, salvo che cambino idea e non inizino una seria e fruttuosa collaborazione" (D'Elia, Turco, p. 30).

<sup>16</sup> A seguito del pentimento di Nino Giuffrè, noto capomafia di Palermo, il Procuratore Capo del capoluogo siciliano ha spiegato: "Giuffrè è stato in isolamento, sottoposto al 41 bis, poteva avere colloqui con i familiari solo una volta al mese e, infine, ha ceduto" (D'Elia, Turco, p. 30).

<sup>17</sup> La dichiarazione del ministro è stata riportata dall'Ansa il 18 maggio 2009.

<sup>18</sup> Dati forniti dall'Amministrazione Penitenziaria.

<sup>19</sup> Per una lucida analisi critica delle dichiarazioni del ministro Mastella in Commissione Parlamentare Antimafia si rimanda all'articolo pubblicato su questa rivista da Patrizio Gonnella e Susanna Marietti (2007).

<sup>20</sup> Le teorie del "diritto penale del nemico", sono recentemente tornate in voga all'interno del dibattito penalistico. Per una disanima delle versioni recenti di tali teorie si rimanda al numero monografico della rivista "Dei delitti e delle pene", ed in particolare al saggio introduttivo di Massimo Pavarini (2007).

<sup>21</sup> In tal senso, il fatto che nella circolare n. 3618/6068 con la quale il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria formalizza le regole di accesso negli istituti penitenziari da parte dei garanti dei diritti dei detenuti, al punto E, sia esplicitamente vietata la possibilità per tali figure di avere contatti con i detenuti sottoposti al 41 bis non fa che confermare l'esplicita volontà di limitarne il più possibile l'accesso ai diritti.

<sup>22</sup> In questo senso, la sentenza 190/2010 con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso presentato contro la limitazione del diritto di reclamo giurisdizionale avverso la sospensione delle regole trattamentali e contro la riduzione del numero di ore all'aperto concesse al detenuto può apparire come un punto a favore del governo; allo stesso tempo tale sentenza pare assumere un carattere interlocutorio nella valutazione degli aspetti del merito in quanto le valutazioni della Corte paiono essersi concentrate sugli aspetti formali del ricorso.

<sup>23</sup> Appare tuttavia significativa al riguardo la presa di posizione del CPT il quale, nell'ultimo rapporto pubblicato (2010), esorta lo Stato italiano a riconsiderare l'irrigidimento del regime detentivo (pp. 38-39).

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA. VV., (2002), *Barriere di vetro*, Edizioni della Camera penale di Roma
- Boudon R., (1981), *Effetti "perversi" dell'azione sociale*, Feltrinelli, Milano
- CPT (1995), *Rapport au Gouvernement de l'Italie relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et de peins ou traitements inhumains ou dégradants en Italie du 15 au 27 mars 1992*
- CPT (1997), *Rapport au Gouvernement de l'Italie relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et de peins ou traitements inhumains ou dégradants en Italie du 22 octobre au 16 novembre 1995*
- CPT (2003), *Rapport au Gouvernement de l'Italie relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et de peins ou traitements inhumains ou dégradants en Italie du 13 au 25 février 2000*
- CPT (2006), *Rapport au Gouvernement de l'Italie relatif à la visite effectuée*

*par le Comité européen pour la prévention de la torture et de peins ou traitements inhumains ou dégradants en Italie du 21 novembre au 3 décembre 2004*

*CPT (2010), Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 14 to 26 September 2008*

D'Elia S., Turco M., (2002), *Tortura democratica. Inchiesta su "la comunità del 41 bis reale"*, Marsilio Editore, Venezia

Ferrari V., (1987), *Funzioni del diritto*, Editori Laterza, Roma-Bari

Ferrari V., (1997), *Lineamenti di sociologia del diritto. 1. Azione giuridica e sistema normativo*, Editori Laterza, Roma-Bari

Frigo G., (2003), *Videoprocessi e "carcere duro": l'eccezione che diventa regola*, in "Diritto penale e processo", 4

Gil-Robles A., (2005), *Rapporto sulla sua visita in Italia 10-17 giugno 2005*

Gonnella P., (2001), *Innocente e maltrattato. Benedetto Labita nel carcere di Pianosa*, in Amnesty International, a cura di, *La disavventura del generale*, Edizioni Cultura della Pace, San Domenico di Fiesole (Fi), pp. 39-50

Gonnella P., Marietti S., (2007), *L'articolo 41 bis e la deriva della riforma Mastella*, in "Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario", II, n. 2, L'Harmattan Italia, Torino, pp. 70-76

Marietti S. (2009), *Razzismo di Stato, populismo securitario e giustizia selettiva: un anno di lavori della destra al governo*, in "Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario", IV, n. 1. L'Harmattan Italia, Torino, pp. 91-96

Pavarini M., (2007), *La neutralizzazione degli uomini inaffidabili. La nuova disciplina della recidiva e altro ancora sulla guerra alle unpersonem*, in "Studi sulla questione criminale", I, n. 2, pp. 7-29

Pocar V., (2002), *Guida al diritto contemporaneo*, Editori Laterza, Roma-Bari

## Lo stato dei diritti nelle carceri italiane

*Stefano Anastasia*

1. È difficile sfuggire al rischio di parlare dei diritti dei detenuti con “lingua biforcuta”. In effetti, i diritti in carcere vivono del medesimo paradosso di cui si alimenta la “finalità rieducativa” della pena detentiva. Come la norma costituzionale prescrive un obiettivo contraddittorio con la natura stessa della pena detentiva (rieducare, e quindi reinserire nella società, attraverso/nonostante la privazione della libertà prescritta per legge, nonostante cioè il deficit aggiunto dalla pena in capo a soggetti già qualificati come meritevoli di “rieducazione”, e quindi già “affetti” da deficit culturale, economico, relazionale, e quindi “educativo”), così il discorso sui diritti segue una programmatica, deliberata e normativamente prescritta riduzione di status e di titolarità di diritti della persona condannata o altrimenti privata della libertà.

Di questa ambiguità del discorso sui diritti dei detenuti è magistrale testimonianza la (pur progressiva) sentenza della Corte costituzionale n. 349 del 1993, quando – nel difendere la legittimità della tutela dei diritti fondamentali dei detenuti – afferma che «chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un residuo, che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità individuale»<sup>1</sup>. Il discorso sui diritti dei detenuti e le pratiche per la loro tutela/promozione sono quindi costrette nello spazio stretto di un *dover essere residuale*, tanto esigibile quanto non compromesso dalla contrastante principale ragion d'essere della pena detentiva: la produzione di sofferenza fisica e psicologica in capo al condannato, attraverso la privazione di diritti indotta dalla menomazione programmatica di autonomia e libertà individuale voluta dalla pena così come normativamente definita.

Da ciò l'ambiguità del discorso sui diritti dei detenuti, e il rischio della sua impotenza, con il paradosso ulteriore che esso

abbia rilevanza esattamente nella sua residualità: quanto più quel “residuo di libertà” si mostri tale, quanto più – cioè – la libertà del detenuto sia compressa fino alla minima residualità, tanto più il discorso sui diritti diventa rilevante e al tempo stesso testimone della sua impotenza.

È questa, forse, la chiave interpretativa più convincente del ritorno del discorso sui diritti dei detenuti in questo contesto storico, in Italia, ma non solo<sup>2</sup>. Messa tra parentesi la finalità rieducativa della pena (derubricata dall’obsolescenza del modello di welfare state novecentesco, di cui era un prodotto tipico), e così messa da parte la contraddizione da essa posta nei confronti della essenza punitiva della privazione della libertà come forma di pena, torna in rilievo quella prima finalità, dichiaratamente e programmaticamente punitiva e produttiva di deficit in capo al condannato/detenuto. Dalla (ri)emersione della essenza punitiva della privazione della libertà, e quindi dalla sempre maggiore rilevanza della compressione della libertà individuale, emerge sempre più nettamente la seconda contraddizione della pena detentiva, che vuole che essa sia esercitata nel rispetto dei diritti fondamentali dell’individuo, in quanto non comprimibili dall’opposto intento di sacrificarli nella pratica punitiva. Quanto più la privazione della libertà allarga il suo campo d’azione, la sua intensità oltre che la sua estensione, finalmente libera dagli obblighi rieducativi, tanto più il residuo di libertà del detenuto diventa residuale e, secondo una classica teoria del valore economico, per ciò stesso «tanto più prezioso», come ebbe a scrivere la nostra Corte costituzionale.

Questa pare essere la tendenza emergente dagli ultimi svolgimenti pratici e giurisprudenziali del discorso sui diritti dei detenuti nel contesto italiano: l’estensione della privazione della libertà, svincolata dalla *mission* rieducativa, aumenta l’intensità della sofferenza legale da essa imposta, acuendo la contraddizione con i limiti ad essa prescritti dalle convenzioni internazionali e dalle norme costituzionali e ordinarie.

2. Di questa contraddizione sono testimonianza alcuni svolgimenti giurisprudenziali dell'ultimo anno in ordine ai limiti della sofferenza indotta dalla privazione della libertà, alla titolarità dei diritti da parte dei detenuti, e alla efficacia della loro tutela nel contesto italiano.

**2a.** Del 16 luglio 2009 è la sentenza della Corte europea sui diritti umani (CEDU) sul caso Suleimanovic contro Italia (ricorso n. 22635/03), diventata definitiva il 6 novembre 2009, nonostante il ricorso dello Stato italiano alla *Grande Chambre*. Non è la prima volta che l'Italia viene condannata dalla Corte di Strasburgo per violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti umani, che vieta le pene o i trattamenti inumani o degradanti<sup>3</sup>, ma è la prima volta che ciò avviene per un deficit strutturale del sistema penitenziario italiano, seppur rilevato in un ricorso individuale, come previsto nella procedura giurisdizionale davanti alla CEDU. Nel caso Sulejmanovic, infatti, la Corte ha condannato l'Italia per gli effetti causati sulle condizioni di detenzione del ricorrente dal sovraffollamento che caratterizza il sistema penitenziario italiano nel panorama europeo<sup>4</sup>.

Izet Sulejmanovic viene arrestato il 30 novembre 2002 a Roma, dovendo scontare un anno, nove mesi e cinque giorni di reclusione per furto, ricettazione e falso. Ristretto nel carcere romano di Rebibbia Nuovo complesso, vi rimane fino al 20 ottobre 2003, quando viene scarcerato anzitempo, grazie a uno sconto di pena.

Durante questi undici mesi effettivi di detenzione, Sulejmanovic cambia frequentemente cella, ma dal novembre 2002 alla metà di aprile del 2003 convive sempre con altre cinque persone in celle di 16,20 m<sup>2</sup>. Dal 15 aprile in poi, invece, è alloggiato in una cella condivisa con "solo" altre quattro persone. Dunque, nel primo periodo Sulejmanovic e i suoi compagni di cella usufruiscono ciascuno di 2,70 m<sup>2</sup> di superficie calpestabile in cella, poi di 3,40 m<sup>2</sup>. Peraltro (lo fa notare il ricorrente e ne tiene conto la Corte), il regime penitenziario

allora vigente a Rebibbia N.C. faceva sì che i detenuti non potessero stare fuori dalla cella per più di 4 ore e mezza-5, aggravando conseguentemente le condizioni di detenzione negli spazi stretti delle celle per le rimanenti diciannove ore circa.

Richiamando la propria giurisprudenza in materia, e specificamente la decisione analoga nel caso *Kalachnikov contro Russia* (sentenza del 15 luglio 2002)<sup>5</sup>, la Corte ha così condannato l'Italia al pagamento dell'indennizzo al ricorrente, per violazione del divieto di pene e di trattamenti inumani o degradanti affermato dall'articolo 3 della Convenzione europea, ritenendo quelle condizioni di detenzione, in quegli spazi e con quel regime, incompatibili con la dignità inattaccabile della persona umana, pur ristretta per motivi di giustizia.

Come ricorda Cristiana Bianco (2009), «la violazione sostanziale dell'articolo 3, in particolare a causa del sovraffollamento carcerario e delle condizioni della quotidianità detentiva, non era stata mai rilevata nei confronti dello Stato italiano» prima di allora, e costituisce certo un precedente rilevante per l'Italia e i suoi detenuti, per la rilevanza di un discorso intorno ai diritti dei detenuti e per le pratiche di riconoscimento e di effettiva tutela esperibili dagli interessati.

**2b.** Dell'autunno scorso è la sentenza n. 266/2009 della Corte costituzionale che, rigettando due analoghe ordinanze del magistrato di sorveglianza di Nuoro, a proposito della legittimità costituzionale del diritto al reclamo dei detenuti, così come disciplinato dall'art. 35 della legge n. 354 del 1975 (Ordinamento Penitenziario), ricostruisce integralmente la materia e dà qualche ulteriore indicazione in ordine alla effettività della tutela dei diritti assicurata dal giudice di sorveglianza.

La questione degli ordinari strumenti di tutela dei diritti dei detenuti è aperta sin dalla sentenza n. 26 del 1999, che dichiarò l'illegittimità costituzionale degli artt. 35 (diritto di reclamo) e 69 (funzioni e provvedimenti del magistrato di sorveglianza)

dell'Ordinamento penitenziario «nella parte in cui non prevedono una tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi dei diritti di coloro che sono sottoposti a restrizione della libertà personale»<sup>6</sup>.

Dopo aver rilevato che il procedimento instaurato attraverso l'esercizio del generico "diritto di reclamo" era privo dei requisiti minimi necessari per poterlo ritenere sufficiente a fornire un mezzo di tutela qualificabile come giurisdizionale, la Corte osservò che nella normativa di settore mancava un rimedio giurisdizionale che potesse essere considerato di carattere generale e, quindi, suscettibile di essere esteso anche alla fattispecie in esame. Pertanto, nel sollecitare il legislatore all'esercizio della funzione legislativa che ad esso compete, dichiarò la illegittimità delle norme citate.

Quella decisione della Consulta, oltre a sollecitare l'intervento del legislatore (ancora mancante, a più di dieci anni di distanza, *sic!*), richiedeva anche ai giudici competenti di ricercare, con gli strumenti dell'interpretazione sistematica, una soluzione operativa conforme al dettato costituzionale. E ciò, in effetti, secondo l'autorevole opinione del giudice delle leggi, sarebbe avvenuto allorchè la Corte di cassazione, a Sezioni unite, decidendo (con sentenza n. 25079 del 26 febbraio 2003) sul contrasto giurisprudenziale insorto circa la natura del provvedimento del magistrato di sorveglianza reso ai sensi dell'art. 35 Ord. Penit., ha affermato che, se un'interpretazione della normativa ordinaria conforme a Costituzione impone di rinvenire un mezzo di tutela definito dai caratteri della giurisdizione contro la lesione delle posizioni soggettive del detenuto, esso non può che rinvenirsi in quello di cui agli artt. 14-*ter* e 69 dell'ordinamento penitenziario, che prevede la procedura del reclamo al magistrato di sorveglianza contro l'assegnazione al regime di "sorveglianza particolare".

A questa ricostruzione della normativa vigente, la Corte costituzionale, con la sentenza 266/2009, ha aggiunto qualche ulteriore tassello, censurando il fatto che il giudice di Nuoro avrebbe ommesso di verificare se le norme contestate siano

suscettibili di una interpretazione conforme a Costituzione. In questo modo, interpretando nel rigetto, la Corte risponde puntualmente ai dubbi di costituzionalità sollevati. Tralasciando i primi due aspetti (relativi alla equità di un giudizio nel quale una parte – l'Amministrazione penitenziaria – non avrebbe titolo a essere presente in giudizio e alla terzietà del magistrato di sorveglianza già "implicato" in attività di supervisione dell'operato dell'Amministrazione penitenziaria<sup>7</sup>), a proposito del presunto carattere non vincolante per l'Amministrazione dei provvedimenti del magistrato di sorveglianza, il giudice delle leggi richiama l'articolo 69, quinto comma, Ord. Penit., secondo cui il magistrato di sorveglianza «impartisce... nel corso del trattamento, disposizioni dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati e degli internati». A giudizio della Corte, «la parola "disposizioni", nel contesto in cui è inserita, non significa segnalazioni – come ritiene il giudice rimettente, *ndr* – (tanto più che questa modalità d'intervento forma oggetto di apposita previsione nel primo comma dell'art. 69), ma prescrizioni od ordini, il cui carattere vincolante per l'amministrazione penitenziaria è intrinseco alle finalità di tutela che la norma stessa persegue». Secondo questa interpretazione del potere del giudice di sorveglianza nei confronti dell'Amministrazione penitenziaria fornita dalla Corte costituzionale, il cerchio si chiude nell'obbligo di ottemperanza dell'Amministrazione penitenziaria di fronte alla decisione del giudice sul reclamo del detenuto esaminato secondo le procedure imposte dalla precedente sentenza n. 26/1999 e individuate dalla Corte di Cassazione in quelle stabilite dall'art. 14<sup>ter</sup> Ord. Penit..

**2c.** Le decisioni della Corte europea e della Corte costituzionale hanno trovato una prima significativa combinazione nell'ordinanza con la quale il giudice di sorveglianza di Cuneo, l'11 gennaio 2010, ha accolto il reclamo di due detenuti del carcere di Saluzzo contro le condizioni di sovraffollamento a cui erano costretti.

Gli interessati, richiamando la sentenza CEDU sul caso Sulejmanovic, avevano proposto reclamo, a norma dell'art. 35 dell'Ordinamento penitenziario, lamentando direttamente la violazione dell'art. 3 della Convenzione Europea per i diritti umani a causa delle condizioni di sovraffollamento alle quali erano sottoposti, richiedendo di essere allocati in celle sufficientemente areate ed illuminate con luce naturale, in cui si potesse godere di un proprio spazio individuale di almeno sette metri quadrati, con servizi igienici separati e tali da poterne usufruire al riparo dagli sguardi degli altri detenuti, e di essere autorizzati a permanere fuori dalla propria camera detentiva per almeno otto ore al giorno, potendo usufruire delle aree di socialità, del cortile del carcere e di qualunque altro spazio che non costringa la permanenza forzata in cella

Richiamando i poteri attribuitigli dall'art. 69 dell'ord. Penit., e specificamente quel potere di disposizione qualificato dalla Corte costituzionale come «vincolante per l'Amministrazione penitenziaria», e decidendo sulla base della giurisprudenza CEDU e dei parametri a essa forniti dal Comitato per la prevenzione della tortura e della pene o dei trattamenti inumani o degradanti (CPT)<sup>8</sup>, il giudice di Cuneo accoglie i reclami e dispone per l'adempimento da parte dell'Amministrazione penitenziaria.

Non sappiamo come sia andata a finire (se cioè gli interessati abbiano avuto soddisfazione, come richiesto dalla Corte costituzionale e dal Giudice competente, e siano stati trasferiti in celle corrispondenti ai parametri di abitabilità dignitosa fissati dalla CEDU tramite il CPT), ma la decisione del Magistrato di sorveglianza di Cuneo sembra interessante almeno per due ordini di motivi: dal punto di vista procedurale, per l'immediata adesione all'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale del potere di disposizione del Giudice di sorveglianza; dal punto di vista sostanziale, per il riconoscimento e l'applicazione diretta di una norma internazionale (l'art. 3 della Convenzione europea), come interpretata dal Giudice competente.

3. In questo quadro ha operato nel suo secondo anno di attività il Difensore civico dei detenuti promosso dall'associazione Antigone<sup>9</sup>. Proprio per effetto di quanto si è fin qui ricostruito, infatti, il lavoro del Difensore civico è enormemente aumentato e si è parzialmente modificato.

**3a.** All'indomani della sentenza Sulejmanovic, correttamente interpretata come una "sentenza-pilota", capace di mettere in discussione l'intero equilibrio delle politiche penali e penitenziarie dominanti, in Italia, almeno dalla fine degli anni Ottanta del Novecento, Antigone ha offerto – tramite il Difensore civico – il suo sostegno ad altri detenuti che avessero voluto far ricorso alla Corte europea dei diritti umani per violazione dell'articolo 3 della Convenzione, stante l'attuale condizione generale di sovraffollamento nelle carceri italiane, più grave di quella rilevata durante la detenzione del sig. Sulejmanovic.

Il risultato di questa iniziativa è stata la raccolta di circa 1300 richieste di ricorso individuali, alcune delle quali effettivamente già formalizzate in procedure attivate presso la Corte europea dei diritti umani<sup>10</sup>.

**3b.** Accanto a questa iniziativa "straordinaria", continua l'impegno ordinario del Difensore civico, esperito principalmente per corrispondenza, attraverso la raccolta, la valutazione e il sostegno alle richieste individuali dei detenuti, in ordine alle loro condizioni di vita e alla garanzia di quanto previsto dalle norme di legge e regolamento<sup>11</sup>. Per questa via, l'Ufficio del Difensore civico di Antigone, nel periodo luglio 2009-giugno 2010 ha preso in carico 158 nuovi casi, di cui 26 riguardanti detenuti stranieri e 4 donne (Cfr. Tabella 1).

LO STATO DEI DIRITTI

Tabella 1: Istanze sopravvenute per genere e cittadinanza, luglio 2009 - giugno 2010

Istanti/Interessati	Italiane/i	Straniere/i	Totale
Uomini	128	26	154
Donne	4	-	4
Totale	132	26	158

Tra le principali richieste di sostegno rivolte al Difensore civico di Antigone (tabella 2) figurano ancora le richieste di trasferimento (prevalentemente in ossequio al solo – e sufficiente – principio di territorializzazione della pena, previsto dall’art. 42 dell’ord. penit.; talvolta per ragioni di studio o di assistenza sanitaria) e la tutela del diritto alla salute. Anche se la loro frequenza percentuale sul totale dei casi aperti risulta diminuita (rispettivamente del 16,67% e del 4,53%), restano dati significativi di due particolari problematiche del sistema penitenziario italiano: l’irrazionale distribuzione sul territorio degli istituti penitenziari (e l’irrazionale “movimentazione” dei detenuti a ogni stormir di foglia, anche per illegittime finalità punitive/disciplinari) e la sofferenza in cui ancora versa l’assistenza sanitaria dopo la riforma che ne ha spostato le competenze dal Ministero della giustizia al Servizio sanitario nazionale<sup>12</sup>.

Nel confronto con il primo periodo monitorato, meritano di essere segnalate la crescita della richiesta di assistenza e informazione legale (+10,49%), la denuncia di scadenti condizioni generali di detenzione (effetto del sovraffollamento così come della contemporanea raccolta di istanze di ricorso alla Corte europea dei diritti umani) e le richieste di sostegno nei rapporti con i Tribunali di sorveglianza e per l’accesso ai benefici e alle misure alternative alla detenzione (+6,69%). Infine, sono da segnalare gli aumenti della frequenza nella denuncia di maltrattamenti o violenze (+3,61%) e di morti “sospette” (tre in più rispetto allo scorso anno), effetti – certo – della eco che il “caso Cucchi” ha avuto anche in carcere.

Tabella 2: oggetto delle istanze e loro incidenza sui casi aperti nel periodo di riferimento (luglio 2009-giugno 2010)

LEGENDA:

- 1 Oggetto
- 2 Frequenza assoluta sulle istanze pervenute nel periodo di riferimento
- 3 Frequenza percentuale sul numero dei ricorrenti nel periodo di riferimento

1	2	3
Richieste di trasferimento	35	22,15
Diritto alla salute	30	18,99
Richiesta di assistenza/informazione legale	24	15,19
Condizioni generali di detenzione	23	14,56
Accesso a benefici/alternative. Rapp. con il Trib. di sorveglianza	18	11,39
Maltrattamenti/violenze	15	9,49
Denunce di morti "sospette"	5	3,16
Relazioni affettive/colloqui	4	2,53
Cooperazione giudiziaria internazionale	4	2,53
Problemi applicativi della legislazione sull'immigrazione	3	1,90
Diritto allo studio	3	1,90
Accesso al lavoro interno	3	1,90
Istanze di declassificazione	3	1,90
Reinserimento/assistenza post-penitenziaria	2	1,27
Regime di cui all'art. 41Bis OP	2	1,27

Secondo un primo screening – svolto da Maria Antonietta Lancellotti, nell'ambito di un lavoro di tesi in Diritto costituzionale (rel. Prof. M. Ruotolo) presso l'Università di Roma Tre – tra i 253 casi seguiti nel corso del 2009 e del primo semestre 2010 venti hanno avuto natura collettiva, mentre i restanti 233 – come è naturale che sia per il *modus procedendi* del Difensore civico – sono casi individuali. La provenienza territoriale delle istanze (cfr. tabella 3) vede ancora una netta predominanza del Lazio, anche in ragione del radicamento territoriale dell'associazione, delle sue attività e, specificamente, dell'ufficio del Difensore civico, che ha sede a Roma.

Ciò nonostante, la dimensione nazionale dell'iniziativa è garantita da un coinvolgimento di quasi tutte le Regioni, a eccezione di Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta (erano sei le Regioni da cui non erano arrivate istanze nel primo censimen-

LO STATO DEI DIRITTI

to, al giugno 2009 e relativo ai primi dieci mesi di attività dell'ufficio).

*Tabella 3: Casi seguiti (individuali e collettivi) nel periodo gennaio 2009 - giugno 2010, distinti per provenienza territoriale*

<i>Provenienza territoriale</i>	<i>Casi individuali</i>	<i>Casi collettivi</i>	<i>Totale</i>
Abruzzo	7	1	8
Basilicata	1	-	1
Calabria	7	1	8
Campania	19	1	20
Emilia-Romagna	12	1	13
Friuli-Venezia Giulia	1	1	2
Lazio	91	3	94
Liguria	3	-	3
Lombardia	16	-	16
Marche	5	-	5
Molise	1	-	1
Piemonte	13	3	16
Puglia	8	1	9
Sardegna	3	1	4
Sicilia	14	1	15
Toscana	16	2	18
Trentino-Alto Adige	-	-	-
Umbria	2	-	2
Valle d'Aosta	-	-	-
Veneto	10	1	11
Esteri	4	3	7
Totale	233	20	253

La gran parte dei casi seguiti risultava ancora aperta al termine del periodo considerato (tabella 4), con un netto incremento (+30,40%) rispetto al primo periodo monitorato (settembre 2008-giugno 2009). Al netto di qualche errore di rilevazione e di una maggiore inefficienza della struttura del Difensore civico, anche questa difficoltà risolutiva può ricondursi all'irrigidimento della struttura penitenziaria come effetto del sovraffollamento: non solo è più difficile garantire la territorializzazione della pena, ma ogni altra istanza o necessità dei detenuti è di più difficile soddisfazione in un quadro di

diminuizione relativa (se non assoluta) delle risorse umani, materiali e finanziarie a disposizione dell'Amministrazione penitenziaria e della altre agenzie operanti nel settore.

*Tabella 4: stato/esito dei casi seguiti nel periodo di riferimento (gennaio 2009-giugno2010)*

<i>Stato / esito dei casi</i>	<i>Frequenza assoluta</i>	<i>Frequenza percentuale</i>
Aperti	187	73,92
Archiviati provvisoriamente	27	10,68
Archiviati per esito positivo	17	6,72
Archiviati per esito negativo	3	1,19
Archiviati per attivazione dell'Autorità Giudiziaria	3	1,19
Archiviati per attiv. della tutela legale	13	5,14
Archiviati per segnalazione agli enti di assistenza post-penitenziaria	3	1,19
Totale casi archiviati definitivamente	39	15,43

**3c.** A questo “tradizionale” lavoro a distanza, dal mese di marzo 2010, si è aggiunta l’attività (ancora in gran parte sperimentale) di uno “Sportello per i diritti” nel carcere romano di Rebibbia Nuovo complesso<sup>13</sup>. Con cadenza bisettimanale, gli operatori dello Sportello (almeno un “legale” e un “esperto”) entrano in ogni sezione dell’Istituto, dopo aver raccolto da un gruppo di lavoro “interno” (scrivani, studenti di giurisprudenza, altri detenuti attivi nel sostegno ai compagni di detenzione) le segnalazioni dei problemi (individuali e collettivi) più urgenti nella vita dell’Istituto.

Nei primi quattro mesi di lavoro sono stati così presi in carico ben 107 casi individuali, tra i quali molto frequenti quelli concernenti il diritto alla salute. Sulla base, invece, della rilevazione di istanze di carattere generale, si è potuta sollecitare la Direzione dell’Istituto ad adottare una modalità di notifica più trasparente, e quindi più garantita, nel corso della procedura disciplinare interna.

4. In conclusione, devo pagare un debito a Massimo Pavarini. La (ri)lettura di un suo intervento scettico sul tema dei diritti dei detenuti (2006) ha certamente influenzato l'introduzione a questo testo. Condivido, infatti, la sua idea della pena nei fatti<sup>14</sup>, così distante da quella *in the books* da non potersi permettere il lusso di una autolimitazione in nome dei migliori principi normativi.

Ciò detto, non possiamo tralasciare il fatto che la pena in concreto non può fare a meno della pena *in the books*, nel senso che non può fare a meno di un apparato discorsivo volto (anche) a giustificarne l'uso attraverso la definizione di ambiti e limiti all'esercizio del potere punitivo. Proprio in questo scarto, tra ciò che la pena realmente è e ciò che normativamente si dice o si vorrebbe che fosse, c'è lo spazio per la critica della pena in concreto così come delle sue astratte previsioni normative.

I diritti dei detenuti sono un buon metro di misura di questo scarto: dalla loro ineffettività (e dalla loro necessità discorsiva nell'apparato giustificatorio del diritto penale contemporaneo) è possibile rimettere in questione la realtà penitenziaria così come l'ideologia punitiva che la sorregge. Per questa ragione il tempo speso nella "lotta per i diritti" dei detenuti è tempo speso bene, non solo quando riesce a strappare anche un solo piccolo risultato alla macchina burocratica della amministrazione delle pene, ma pure quando rende evidente le sue contraddizioni e l'impudicizia di una pena che – al fondo - si contenta di "rendere male per male".

#### NOTE

<sup>1</sup> Devo l'esemplare citazione a M. Ruotolo (2002), che ne fa partire il suo lavoro sui diritti dei detenuti e la Costituzione (p. XIV).

<sup>2</sup> Tra le altre, vale la pena di ricordare – per la rilevanza che ha avuto nel nuovo "grande internamento" occidentale dell'ultimo trentennio – la vicenda californiana e il braccio di ferro manifestatosi tra il Governatore Schwarzenegger e una Corte federale intorno alla garanzia del diritto alla salute dei circa 150mila detenuti di quello Stato. Qualche dettaglio, in un pri-

missimo commento giornalistico, è in S. Anastasia 2009a.

<sup>3</sup> Nel caso *Scoppola c. Italia* (ricorso n. 50550/06, sentenza del 10.06.2008, definitiva il 26.01.09) l'Italia è già stata condannata per violazione dell'articolo 3 della Convenzione, per non aver garantito il diritto alla salute del ricorrente, incompatibile con le condizioni di detenzione alle quali era sottoposto.

<sup>4</sup> Il tasso di sovraffollamento delle strutture penitenziarie italiane, che nell'ultimo rilevamento del Consiglio d'Europa (M. Aebi-N. Del Grande 2010) – risalente al primo settembre 2008 – era fissato al 129,9%, oggi è stimabile intorno al 160%, una decina di punti oltre il massimo dato allora riscontrato tra i Paesi del Consiglio d'Europa, a Cipro (150,5%).

<sup>5</sup> Gli argomenti della Corte sono puntualmente ricostruiti in Bianco 2009.

<sup>6</sup> Una prima indicazione in questo senso era già venuta dalla sentenza n. 212 del 1997, secondo la quale, «poiché nell'ordinamento, secondo il principio di assolutezza, inviolabilità e universalità del diritto alla tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113 Cost.), non v'è posizione giuridica tutelata di diritto sostanziale, senza che vi sia un giudice davanti al quale essa possa essere fatta valere, è inevitabile riconoscere carattere giurisdizionale al reclamo al magistrato di sorveglianza che l'ordinamento appresta a tale scopo».

<sup>7</sup> «In ordine al rilievo che gli artt. 14-ter e 71 dell'ordinamento penitenziario non prevedono la partecipazione al procedimento dell'amministrazione, alla quale è riservato soltanto il potere di presentare memorie, il rimettente ha trascurato di considerare che il procedimento di cui alla prima delle norme ora citate stabilisce che esso si svolga con la partecipazione del difensore e del pubblico ministero, mentre l'interessato e l'amministrazione penitenziaria possono presentare memorie. Pertanto, è rimasta non esplorata la possibilità che le posizioni di detta amministrazione siano rappresentate per l'appunto dal pubblico ministero nel contraddittorio col difensore del reclamante; sulla posizione del magistrato di sorveglianza nell'ambito dell'ordinamento penitenziario... il rimettente non ha considerato che, a garanzia del principio costituzionale circa l'imparzialità del giudice nelle fattispecie concrete, sono contemplati gli istituti dell'astensione e della riconsiderazione, aventi un ampio ambito di applicazione che si estende a tutti i tipi di procedimento giurisdizionale (e, tendenzialmente, anche ai provvedimenti non giurisdizionali)».

<sup>8</sup> Merita di essere segnalata la circostanza che il giudice ha ritenuto di alcun valore gli argomenti contrari della Direzione della Casa di reclusione di Saluzzo, secondo i quali la presenza di altri fattori (la possibilità di utilizzare privatamente i servizi igienici, l'aerazione disponibile, l'accesso alla luce e all'aria naturali, la qualità del riscaldamento e il rispetto delle esigenze sanitarie di base), richiamati espressamente dalla CEDU e connessi alle specifiche condizioni dei singoli detenuti, consentirebbe di abbassare il limite minimo inderogabile di spazio individuale a disposizione a quei 3 m<sup>2</sup> a persona, individuato dalla Corte come standard minimo di vivibilità anche in condizione di sovraffollamento, e non quello ordinario dei 7 m<sup>2</sup> richiamato

nel reclamo. Va ricordato, infatti, che gli argomenti della Direzione della Casa di reclusione sono tratti dalla Lettera Circolare GDAP – 0308424 – 2009 del 25/08/2009, avente a oggetto “capienze istituti di pena – standard minimi di vivibilità stabiliti dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo” e contenente le disposizioni ritenute dall’Amministrazione penitenziaria necessarie ad adeguarsi alla sentenza Sulejmanovic.

<sup>9</sup> I presupposti politico-culturali, la metodologia di lavoro e un primo resoconto dell’esperienza è in S. Anastasia 2009b.

<sup>10</sup> Questa, veramente immensa, mole di lavoro (consistente in un primo screening di valutazione della fondatezza dei motivi di ricorso, nel reperimento dell’assistenza legale a titolo gratuito per gli interessati, e quindi nella formalizzazione dei ricorsi) è stata assicurata da Simona Filippi e Tullia Cecchetti con la preziosa consulenza di Cristiana Bianco.

<sup>11</sup> In questo ambito va menzionato il lavoro di un numeroso gruppo interdisciplinare e intergenerazionale, di cui fanno/hanno fatto parte Fiorentina Barbieri, Paola Bevere, Salvatore Caserta, Priscilla De Cinti, Alessandro Diamanti, Simona Filippi, Flavia Fornari, Eleonora Gosi, Maria Antonietta Lancellotti, Ilaria Salvemme, Irene Salvi, Flavia Scicchitano, Marta Tacchinardi e Silvia Talini.

<sup>12</sup> Cfr. il saggio di S. Giacomini presente in questo stesso fascicolo.

<sup>13</sup> Coordinatrice dell’attività dello sportello è Fiorentina Barbieri, coadiuvata da un gruppo di lavoro composto da legali ed esperti – con diverse competenze disciplinari – del sistema penitenziario. Ad oggi hanno collaborato alle attività dello sportello Fabio Baglioni, Paola Bevere, Antonio Cappelli, Simona Filippi, Flavia Fornari, Roberta Giannini, Michele Leonardi, Gianluca Luongo, Romina Raffo, Gennaro Santoro e Alessio Scandurra.

<sup>14</sup> Cfr. anche M. Pavarini (1996).

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Aebi M., Del Grande N. (2010), *Council of Europe Annual Penal Statistics, SPACE I. Survey 2008*, Strasbourg
- Anastasia S. (2009a), *Carceri, obbligo di tolleranza in California*, “il manifesto”, 17 febbraio
- Anastasia S. (2009b), *Il Difensore civico dei detenuti promosso da Antigone*, “Antigone”, n. 1, pp. 50-61
- Bianco C. (2009), *Commento Sentenza Cedu Sulejmanovic c. Italia, 16.7.2009*, “Antigone”, n. 2-3, pp. 301-312
- Pavarini M. (2006), *La lotta per i diritti dei detenuti tra riduzionismo e abolizionismo carcerari*, “Antigone”, n. 1, pp. 82-96
- Pavarini M. (1996), *Pena*, in “Enciclopedia delle scienze sociali”, vol. VI, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, pp. 537-545
- Ruotolo M. (2002), *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Giappichelli, Torino

## Le carceri sono fuorilegge

Roberta Bartolozzi

### *L'iniziativa*

È partita a maggio con l'appello *Le carceri sono fuorilegge* l'omonima iniziativa promossa da *Antigone* insieme all'associazione *A buon diritto* e in collaborazione con il settimanale *Carta*: una verifica del rispetto della legalità negli istituti di pena italiani dal punto di vista socio-sanitario. A dare concretezza all'iniziativa quindici visite, organizzate dal 21 giugno al 2 luglio, insieme a parlamentari e consiglieri regionali, in altrettante carceri, dove si dovevano valutare le condizioni delle stesse in base a sette indicatori: numero dei detenuti presenti; reparto più sovraffollato e descrizione dettagliata della cella tipo; luminosità della cella e possibilità di apertura del blindato durante la notte per favorire la ventilazione nel periodo estivo; frequenza di accesso alle docce in comune e condizioni igieniche delle stesse; numero di ore trascorse al di fuori della cella; presenza di una cucina ogni duecento detenuti. Quindi la stesura di esposti, nei casi di accertamento di violazione di almeno uno di questi parametri utilizzati, da indirizzarsi alle autorità competenti in materia, ossia ai sindaci, agli assessori regionali alla sanità e ai dirigenti delle aziende sanitarie. La richiesta è quella di provvedere immediatamente a superare, per quanto di competenza, con ogni provvedimento opportuno o con ogni adempimento relativo al caso di specie, le situazioni di violazione delle disposizioni in materia al fine di ripristinare con immediatezza condizioni sanitarie conformi al dettato normativo nel termine di giorni trenta dal ricevimento dello stesso esposto, indicando comunque le eventuali ragioni del ritardo nonché i nominativi dei funzionari responsabili del procedimento.

*L'appello*

*Le carceri sono fuorilegge.* In carcere non si rispettano le leggi. Chi non le rispetta fuori, viene messo dentro; chi mette dentro, le istituzioni democratiche, non le rispetta e basta. Quasi niente nelle carceri, è come dovrebbe essere, funziona come dovrebbe funzionare, rispetta il dettato delle norme che dovrebbero regolare la vita penitenziaria. È trascorso quasi un anno dalla sentenza della Corte Europea dei Diritti Umani che ha condannato l'Italia per aver detenuto persone in meno di tre metri quadri. Una violazione dell'articolo 3 della Convenzione Europea, un'ipotesi di tortura o trattamento inumano o degradante.

Oggi la situazione è peggiore di allora. Il prossimo 20 settembre saranno dieci anni dall'entrata in vigore del Regolamento penitenziario, che guardava verso condizioni più dignitose di detenzione. In cinque anni era fissato il termine per adeguare le carceri ad alcuni parametri strutturali. Che ci fosse l'acqua calda, per fare solo un esempio. Ne sono passati dieci, di anni, e quasi ovunque gli edifici sono ancora fuori legge. Noi ci riteniamo da oggi in vertenza contro le istituzioni. Utilizzeremo ogni strumento legale a disposizione per far sì che lo Stato paghi il prezzo della propria illegalità.

*L'esposto*

Cinque sono le norme che si premettono nel testo degli esposti<sup>1</sup>. Innanzitutto l'art. 2 del Decreto Ministeriale del 5.7.1975 recante Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20.6.1968 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione, in base al quale, criterio idoneo per definire la capienza ottimale di una stanza, è stato ritenuto quello per il quale "le stanze da letto devono avere una superficie minima di mq. 9 per una persona e di mq. 14 per due persone, e, quindi, di ulteriori mq. 5 per ogni persona in più". A seguire si riportano gli articoli 6, 7 e 13 del *Regolamento di*

*esecuzione dell'ordinamento penitenziario* dove, rispettivamente, si legge che “i locali in cui si svolge la vita dei detenuti e internati devono essere igienicamente adeguati”, che “i servizi igienici sono collocati in un vano annesso alla camera. I vani in cui sono collocati i servizi igienici forniti di acqua corrente, calda e fredda, sono dotati di lavabo, di doccia e, in particolare negli istituti o sezioni femminili, anche di bidet, per le esigenze igieniche dei detenuti e internati”, infine che “negli istituti ogni cucina deve servire alla preparazione del vitto per un massimo di duecento persone”. Si richiama poi il punto 43 degli *Standard del CPT. Rilievi essenziali e generali dei Rapporti Generali del CPT*, dove viene stabilito in sette metri quadrati lo spazio minimo che deve essere messo a disposizione di un detenuto alloggiato in cella singola e in quattro metri quadrati lo spazio aggiuntivo per ciascun detenuto aggiuntivo. E la condanna all'Italia del luglio dello scorso anno della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per violazione dell'art. 3 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo per aver alloggiato un detenuto in meno di tre metri quadrati nell'istituto penitenziario di Roma Rebibbia ritenendo infatti che “una situazione tale non abbia potuto che provocare dei disagi e degli inconvenienti quotidiani per il richiedente, obbligato a vivere in uno spazio molto esiguo, di gran lunga inferiore alla superficie minima stimata come auspicabile dal Cpt. Agli occhi della Corte, la mancanza flagrante di spazio personale di cui il richiedente ha sofferto, è di per sé costitutiva di un trattamento disumano o degradante”. Infine si riporta la circolare del 25 agosto dello scorso anno inviata dal Dap a tutte le direzioni degli istituti di pena in cui si dava indicazione di prestare la dovuta attenzione affinché non vi fossero indebite compressioni degli spazi vitali secondo i parametri individuati dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Per quanto riguarda i destinatari degli esposti, il richiamo ai sindaci è fatto dal momento che, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica, loro hanno la possibilità di emettere

ordinanze di carattere contingibile ed urgente, come previsto dalla legge del 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) art. 32 e dal decreto legislativo del 18 agosto 200, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) art. 50. Che fosse fatto richiamo a queste specifiche funzioni del sindaco era già avvenuto con l'ordinanza emessa nell'aprile 2006 dal comune di Firenze e alla fine del dicembre 2007 con quella emessa dal comune di Bologna a firma dell'allora sindaco Sergio Cofferati: dove venivano denunciati rispettivamente il degrado igienico-sanitario del carcere Sollicciano e quello della Casa Circondariale de la Dozza. In entrambi poi si chiedeva all'amministrazione penitenziaria di provvedere nei termini previsti dalla legge alla al superamento di tutte le carenze evidenziate.

Più recentemente, alla fine dello scorso aprile, anche l'attuale sindaco di Pordenone, Sergio Bolzonello, ha emesso un'ordinanza per denunciare le carenti condizioni igienico-sanitarie della Casa Circondariale della sua città in seguito alla nota trasmessagli dal Procuratore della Repubblica di Pordenone sulla base di quanto evidenziato in precedenza dal Magistrato di sorveglianza Mariangela Cunial.

#### *Le visite*

Senza eccezioni, tutti gli istituti visitati sono risultati fuori-legge in base ad almeno una delle cinque norme premesse nel testo dell'esposto. Ecco il dettaglio degli elementi evidenziati in ciascun esposto:

*Casa Circondariale di Bologna* (capienza regolamentare: 452 unità<sup>2</sup>):

- erano presenti 1.158 detenuti;
- il reparto per detenuti in attesa di giudizio e quello destinato ai detenuti tossicodipendenti versavano in situazione di particolare sovraffollamento;
- solo la sezione penale era provvista di docce nelle singole

celle;

- nella sezione penale la presenza delle docce nelle celle creava problemi di condensa, intaso scarichi, allagamenti con grave compromissione dell'igiene del locale;
- la disponibilità di acqua calda, a causa del sovraffollamento, non risultava sufficiente;
- nelle celle, nonostante le elevate temperature notturne dell'istituto, la porta blindata la notte viene lasciata chiusa;
- negli spazi dell'istituto le cui celle risultavano prive di doccia, ai detenuti veniva permesso l'accesso ai vani doccia solo tre o quattro volte alla settimana; anche in questi spazi si registrano problemi di condensa e di scarsa igiene;
- non veniva rispettata la norma che prevede la presenza di una cucina ogni 200 detenuti.

*Casa Circondariale di Como* (capienza regolamentare: 421 unità):

- erano presenti 529 detenuti, di cui 468 uomini e 61 donne; nella I sezione, che comprende 25 celle di 9 mq (bagno separato da parete incluso) pensate come singole, vi erano in ciascuna almeno 3 o 4 detenuti sistemati con letti a castello anche di 3 piani;
- le celle non erano dotate né di acqua calda né di docce;
- spesso a causa di mancanza di pressione nelle celle non arriva l'acqua;
- c'era una stanza con quattro docce per ogni sezione (di media ogni sezione ospita 80 detenuti), assolutamente insufficienti per il fabbisogno dei detenuti, che si vedono costretti a fare turni per potersi lavare;
- i detenuti riuscivano a farsi la doccia solo 2/3 volte a settimana;
- i muri dei vani docce subiscono pesanti infiltrazioni d'acqua, sulle pareti erano presenti strati di muffa e muschio, alcune manopole per la regolazione della temperatura erano staccate;
- non veniva rispettata la norma che prevede la presenza di

una cucina ogni 200 detenuti essendone presente all'interno dell'istituto una sola.

*Casa di Reclusione di Fermo* (capienza regolamentare: 45 unità):

- erano presenti 80 detenuti;
- nell'istituto sono presenti, al piano terra, 5 celle di 8 mq, ciascuna con i servizi igienici a vista e al momento della rilevazione ciascuna di tali celle ospitava 3 detenuti;
- al piano terra sono presenti 4 celle di 12 mq prive di docce che ospitavano ciascuna 5 detenuti che dormivano in letti a castello di 2 o 3 piani;
- al piano terra l'unico vano con le docce in comune non era agibile;
- nonostante una certa insistenza non veniva consentita la visita al primo piano e di conseguenza non c'è stata possibilità della verifica dell'effettiva presenza di docce funzionanti nell'istituto.

*Casa Circondariale - Casa di reclusione di Firenze Sollicciano* (capienza regolamentare: 521 unità):

- erano presenti 989 detenuti;
- al primo piano si trova la Casa di Cura e Custodia, con 12 internate distribuite in 9 celle da 12 mq circa. Il reparto versa in pessime condizioni igieniche e di manutenzione, soprattutto per le infiltrazioni d'acqua, qui dovute soprattutto alle docce del piano superiore (sezione Transessuali) attualmente chiuse e in ristrutturazione;
- tutto l'istituto versa in pessime condizioni igieniche e di manutenzione, soprattutto a causa delle infiltrazioni d'acqua presenti ed evidenti in tutto l'istituto. In caso di pioggia forte in molte parti piove all'interno;
- al secondo piano c'è il reparto transessuali, con 15 detenuti distribuiti in 9 celle dalle dimensioni di circa 12 mq. Le docce sono chiuse, e le persone vanno a fare la doccia in un altro reparto solo 3 giorni la settimana.

- al reparto giudiziario nella sezione 4, sono detenute 63 persone. Nelle 17 celle da 12 mq circa sono detenute 3 persone, nei 2 celloni più grandi 6 persone. Ci sono infiltrazioni e macchie di umido ovunque;
- in gran parte dell'istituto nelle docce d'inverno non arriva abbastanza acqua calda;
- in tutto il reparto maschile è presente una sola cucina.

*Casa Circondariale di Gorizia* (capienza regolamentare: 30 unità<sup>3</sup>):

- erano presenti 39 detenuti e fino al 29/06/2010 ne erano presenti 50;
- solo una delle tre sezioni che costituiscono l'istituto veniva utilizzata a causa di problemi strutturali;
- l'unica sezione aperta risultava avere delle forti criticità: strutture vecchie e fatiscenti, con muffe, infiltrazioni sui muri e cavi pendenti dai muri;
- la sala adibita a spazio comune (precedentemente usata per cineforum o altre attività) era completamente inagibile a causa di infiltrazioni dal soffitto e pericolo di crollo del pavimento;
- nelle 6 celle di circa 16 mq erano ospitate fino a 6 persone insieme;
- le pareti delle celle erano scrostare e con grandi macchie di umidità, in alcune di queste erano presenti crepe e cavi elettrici scoperti;
- nei corridoi e nei muri esterni del carcere sono presenti macchie di umidità e infiltrazioni;
- le docce, 3 in totale, risultavano essere vecchie e malandate, l'igiene sembrava essere scarsa, i sanitari gialli e piuttosto polverosi, le tubature in parte esterne al muro e arrugginite; l'aerazione delle celle risultava abbastanza difficoltosa a causa della struttura delle celle stesse e dal fatto che nei corridoi le finestre non si aprono mai completamente;
- nonostante il forte caldo alle 23.30 i blindati delle celle vengono inderogabilmente chiusi.

*Casa Circondariale di Milano San Vittore* (capienza regolamentare: 712 unità<sup>4</sup>):

- erano presenti 1.600 detenuti, di questi 110 donne, 112 detenuti in trattamento psichiatrico seguiti dal c.d. CONP, 120 circa i giovani adulti;
- i reparti più sovraffollati risultavano essere il V e il VI raggio, con celle con 6 detenuti anziché i 2 regolamentari;
- nella sezione dei nuovi giunti le celle sono di 9 mq escluso il bagno (collocato in vano separato) ed erano presenti 5 o 6 detenuti (2 letti a castello a 3 piani);
- notevole era il livello di sporcizia con presenza di topi e scarafaggi;
- le docce, ai piani e 4 per settore, avevano acqua calda solo in certe ore del giorno e difficoltà di pressione ai piani più alti;
- il notevole tasso di sovraffollamento incideva anche sul rapporto tra numero di detenuti e cucine.

*Casa Circondariale di Napoli Poggioreale* (capienza regolamentare: 1.347 unità):

- erano presenti 2.710 detenuti;
- i reparti più sovraffollati risultavano essere il Padiglione Napoli (presenti 455/ capienza 240) e il Padiglione Milano (presenti 385/capienza 200);
- in alcune celle si arrivava sino a 12 -14 detenuti, con i letti a castello impilati per tre e un solo bagno interno alla cella;
- ad esclusione del Padiglione Firenze (presenti 354 detenuti) dove le docce sono in cella, negli altri le docce sono solo esterne;
- la temperature delle celle era assai elevata ed è stato fatto presente che d'estate il sole è così forte che i detenuti coprono le finestre utilizzando un asciugamano bagnato;
- nonostante le temperature altissime, il blindato viene chiuso la notte e aperto alle 6.00 del mattino;
- le docce esterne sono accessibili solo due volte a settimana; causa motivi di sovraffollamento le ore d'aria erano solo 2 e

non vi erano attività formative e/o scolastiche; problemi di condensa e di scarsa igiene;

- non veniva rispettata la norma che prevede la presenza di una cucina ogni 200 detenuti essendone presente nell'istituto una sola.

*Casa Circondariale di Novara* (capienza regolamentare: 182 unità):

- erano presenti 222 detenuti;
- tutte le celle della sezione comuni, di 19 mq, pensate per ospitare al massimo 3 persone ne ospitavano 6, in ciascuna inoltre è presente il bagno collocato in vano separato ma sono prive di doccia;
- le celle della sezione 41 bis, delle dimensioni di 4,5 mq, ospitano una sola persona, hanno il bagno in vano separato ma non hanno la doccia;
- le finestre delle celle, di dimensioni medie, avevano fitte grate che limitavano l'accesso della luce;
- vi erano solo 4 docce funzionanti per ciascuna sezione e ciascuna sezione ospitava 50 detenuti;
- non veniva data la possibilità di visionare i vani doccia per verificarne l'igiene e la funzionalità.

*Casa Circondariale di Padova* (capienza regolamentare: 98 unità):

- detenuti presenti 250;
- nella cella di 10,5 mq, pensata come singola, vi erano 3 persone; in quella di 18,5 mq pensata per 4 se ne trovavano 8; in quella di 23,5 mq pensata per 5 ve ne erano 10-11;
- nonostante il caldo il blindato delle celle viene improrogabilmente chiuso alla mezzanotte.

*Casa Circondariale di Perugia Capanne* (capienza regolamentare: 352 unità):

- erano presenti 569 detenuti;
- le celle singole erano tutte occupate da almeno due detenu-

ti; in una cinquantina di casi vi si trovavano anche 3 detenuti uno dei quali costretto a servirsi di un materasso a terra; solo la sezione penale era provvista di docce nelle singole celle;

- nella sezione penale la presenza delle docce nelle celle creava problemi di condensa, intaso scarichi, allagamenti con grave compromissione dell'igiene del locale;
- la disponibilità di acqua calda, a causa del sovraffollamento, non risultava sufficiente;
- nelle celle, nonostante le elevate temperature notturne dell'istituto, la porta blindata la notte veniva lasciata chiusa;
- negli spazi dell'istituto le cui celle risultavano prive di doccia, ai detenuti veniva permesso l'accesso ai vani doccia solo tre o quattro volte alla settimana; anche in questi spazi si registravano problemi di condensa e di scarsa igiene;
- non veniva rispettata la norma che prevede la presenza di una cucina ogni 200 detenuti.

*Casa Circondariale di Pistoia* (capienza regolamentare: 74 unità):

- erano presenti 140 detenuti;
- la sezione destinata ai detenuti comuni ospitava circa 110 persone, risultando la più affollata dell'istituto;
- le celle al piano terra, con un superficie di 6 mq servizi esclusi, ospitano 3 persone ciascuna;
- il bagno è situato infondo alla cella, in un vano parzialmente separato, in cui però è situata l'unica finestra della cella;
- illuminazione e ventilazione risultano insufficienti, essendo le celle aperte verso il corridoio centrale dove però non sono presenti finestre;
- al primo piano sono dislocate celle più grandi e più luminose. Tre celle di 18 mq, in origine destinate ad ospitare ognuna 3 detenuti, contengono 6 detenuti e dispongono di due letti a castello a tre piani. Vi sono poi 5 celle di 28 mq che ne contengono 9. Sono divise da tre letti a castello a tre

piani. I sanitari sono collocati in vani separati da una porta.

*Casa Circondariale e di Reclusione femminile di Roma Rebibbia* (capienza regolamentare: 281 unità):

- detenute presenti 390;
- il reparto dei cosiddetti “camerotti”, ove sono ubicate le detenute in attesa di giudizio, risultava il più affollato dell’istituto, ospitando generalmente 5 detenute nelle celle di circa 15 metri quadrati compreso il vano bagno (dotato di water e lavandino), separato con muro e porta. Una di queste celle ospitava addirittura 6 detenute;
- nel reparto penale le celle singole (meno di 10 metri quadrati) erano abitate da 2 o 3 persone;
- nella sezione nido erano presenti 19 donne, ciascuna con un figlio. Una cella di circa 25 metri quadrati ospitava ben 12 persone tra madri e figli;
- nel reparto “camerotti” le docce, 4 per piano, sono collocate fuori dalle celle e, seppur ristrutturate, sono molto umide; nell’istituto vi era una sola cucina.

*Casa Circondariale Regina Coeli di Roma* (capienza regolamentare: 640 unità):

- erano presenti 1.073 detenuti;
- alcune celle pensate per 2 detenuti ospitavano fino a 6 detenuti;
- nelle celle, nonostante le elevate temperature notturne dell’istituto, la porta blindata la notte veniva lasciata chiusa;
- non veniva rispettata la norma che prevede la presenza di una cucina ogni 200 detenuti essendo in uso una sola cucina.

*Casa di Reclusione - Casa di Lavoro di Sulmona* (capienza regolamentare: 270 unità):

- erano presenti 444 detenuti;
- ogni piano è composto da 2 semi-sezioni, ciascuna con 25 celle singole usate come doppie, per cui in ogni sezione ci stanno 50 detenuti, tanto tra gli internati quanto tra i detenuti

comuni;

- la cella, progettata come singola, misura circa 9 mq escluso il bagno, ospitato in vano separato, e ospita due persone;
- non c'è doccia in cella e le docce sono in comune in ciascuna semisezione. Le condizioni igieniche e di manutenzione sono pessime, e si attende la ristrutturazione di quelle del reparto visitato;
- in tutto l'istituto c'è una sola cucina, più una per il piccolo reparto dei collaboratori, con 14 presenze.

*Casa Circondariale di Trieste* (capienza regolamentare: 155 unità):

- erano presenti 232 detenuti, di cui 206 uomini e 26 donne; il reparto più affollato risultava essere la sezione maschile del secondo piano-terzo tratto, dove le 6 celle di mq 33.92 (30,56 se si sottrae il vano dei servizi) ospitavano 10-12 detenuti ciascuna;
- nella sezione maschile del primo piano il vano servizi delle celle risultava essere separato dal resto della cella solo da un muricciolo dell'altezza di un metro scarso;
- le docce erano 3 per ciascun piano per 30 detenuti ed alcune di queste avevano gli erogatori dell'acqua rotti;
- i piani doccia erano affiancati e privi di separé, senza appendi-asciugamani e alcuni erogatori dell'acqua risultavano rotti;
- nella sezione femminile erano presenti solo 3 docce per 26 detenute;
- la cucina pensata per un fabbisogno di 150 persone risultava assolutamente inadeguata per il numero di detenuti presenti.

*Gli esiti*

Alla data di settembre 2010, accanto a risposte interlocutorie di alcune amministrazioni<sup>5</sup>, il risultato maggiore è stata l'ordinanza emessa dal Comune di Firenze: il responsabile della P.O.

igiene pubblica del capoluogo toscano, Marco Maselli, ha emesso in data 28 agosto 2010, un atto dirigenziale<sup>6</sup> indirizzato al Direttore del Carcere di Sollicciano, Oreste Cacurri, in cui si intima di intervenire immediatamente per porre rimedio ai gravi problemi che rendono il penitenziario insalubre per detenuti, agenti ed operatori. Tra questi il sovraffollamento viene citato come prima causa e, a seguire, le varie carenze strutturali, le stesse evidenziate dal nostro esposto redatto in seguito alla visita effettuata in data 29 giugno. Il Comune di Firenze intima quindi al direttore dell'Istituto l'immediata attivazione ed esecuzione degli interventi di manutenzione ordinaria, un cronoprogramma aggiornato degli interventi e un piano di manutenzione straordinaria dei lavori, il tutto da avviare entro 30 giorni dal ricevimento dell'atto.

C'è da ipotizzare che, come già successo per le altre ordinanze di Firenze, Bologna e Pordenone, anche questa rimanga inascoltata. Dal canto nostro, in base a quanto scritto negli esposti da noi redatti e inviati, stiamo provvedendo, in tutti i casi di mancata risposta, a inviare i medesimi alla Procura della Repubblica.

#### NOTE

<sup>1</sup> È possibile prendere visione del testo dell'esposto al seguente link [http://www.osservatorioantigone.it/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2342&Itemid=1](http://www.osservatorioantigone.it/index.php?option=com_content&task=view&id=2342&Itemid=1).

<sup>2</sup> Fonte Dap.

<sup>3</sup> La capienza regolamentare sarebbe fissata in 80 unità dislocate in 3 distinte sezioni, al momento della visita però soltanto una sezione risultava aperta e le altre 2 chiuse per problemi strutturali.

<sup>4</sup> La capienza regolamentare sarebbe fissata in 900 unità ma al momento due bracci risultano inagibili.

<sup>5</sup> Hanno risposto il Comune di Fermo, le Asl di Milano, Pistoia, Sulmona e la direzione della CC di Trieste.

<sup>6</sup> Provvedimento dirigenziale numero 2010/DD/07267 del 23/08/2010.



## **FOCUS REGIONALI**





## **Tensioni e transizioni: uno sguardo sul sistema penitenziario del Veneto<sup>1</sup>**

*Alvise Sbraccia, Francesca Vianello*

### *Introduzione*

Il sistema penitenziario nella Regione Veneto presenta tassi di sovraffollamento mediamente più elevati se confrontati con il dato nazionale. In occasione della stesura di un precedente rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia, avevamo avuto modo di riflettere sulla correlazione tra tasso di sovraffollamento e incidenza percentuale più elevata di reclusi stranieri (Sbraccia 2004). I dati che esamineremo in questo contributo confermano che le prigioni venete si caratterizzano per la pregnanza di questa correlazione, nel quadro generale di una crisi sistemica acutissima e ormai decennale, rispetto alla quale gli effetti benefici dell'indulto dell'estate del 2006 hanno avuto un carattere ovviamente estemporaneo. Le strategie prevalenti di politica criminale, fatalmente inscritte all'interno del paradigma securitario, trovano nel Veneto un territorio di applicazione particolarmente ricettivo. Non è questa la sede per analizzare in modo approfondito il rapporto che intercorre, a livello locale, tra meccanismi operativi delle agenzie del controllo istituzionale, retoriche politico-mediatiche improntate al razzismo, riferimenti culturali diffusi tra la popolazione e assetti della penalità detentiva. Certo può essere interessante osservare come una pressione culturale crescente sui processi di stigmatizzazione e marginalizzazione di un nemico interno connotato per la sua irriducibile alterità e per la sua provenienza extracomunitaria si accompagni ad effetti di criminalizzazione selettivi e specifici (Dal Lago 1999, Sbraccia 2007a).

Le ricadute di questo processo complesso sul sistema penitenziario sono oggetto di una riflessione che si è imposta agli operatori che a vario titolo vi lavorano.

Qui ormai siamo tutti mediatori culturali autodidatti... Bisogna attrezzarsi con quello che si ha per far fronte alle necessità. (*educatore penitenziario*)

Questa riflessione, ineludibile da diversi anni, investe da un lato la dimensione quantitativa della penalità detentiva (con riferimento alla correlazione sopra menzionata), dall'altro aspetti di carattere qualitativo quali le modalità di gestione della vita carceraria e i criteri stessi di legittimazione della pena. La quotidianità penitenziaria si configura infatti all'insegna della condivisione di spazi congestionati da parte di gruppi e soggetti portatori di linguaggi, tratti culturali e attitudini comportamentali differenti. Tali elementi distintivi appaiono ricompresi all'interno dei confini di una marginalità sociale investita da un processo di espansione e, appunto, di differenziazione. A fronte di un simile andamento, le contraddizioni relative alla sempre precaria relazione tra afflittività e attributività della pena tendono ad emergere con prepotenza. Nonostante il dispiegamento di apparati di detenzione amministrativa per gli stranieri (CPT prima, CIE ora) e la stabilizzazione dei dispositivi di espulsione, il carcere – e il carcere veneto in particolare – continua ad esprimere il paradosso per il quale la maggioranza delle persone che vi sono detenute non possono essere destinatarie di progetti di integrazione sociale. La pena detentiva sembra allora orientata ad assolvere a funzioni prettamente contenitive, di neutralizzazione se non di brutale deterrenza. Quest'ultima, strettamente connessa alla ridefinizione degli equilibri del mercato del lavoro e all'affermarsi di modalità di sfruttamento e discriminazione particolarmente aggressive nel quadro della presente crisi economica, si realizza – secondo il paradigma della *less eligibility* (cfr Rusche e Kirchheimer 1978, De Giorgi 2002, Sbraccia 2007b) – attraverso un peggioramento delle condizioni materiali di esistenza all'interno delle prigioni che risponde funzionalmente, con effetti propriamente deterrenti, al deterioramento delle condizioni materiali del quale sono vittime coloro che si collocano ai gradini più bassi della gerarchia sociale.

Formalmente investiti di ben altri mandati istituzionali, incapaci di vedersi semplicemente ridotti al ruolo di guardiani, scettici di fronte all'eterna promessa dell'espansione strutturale del sistema penitenziario (che assume oggi le sembianze governative del 'piano carcere'), gli operatori del penitenziario si trovano in evidente difficoltà nell'affrontare queste contraddizioni. Sempre più consapevoli di trovarsi deputati alla gestione di una sorta di discarica sociale tracimante, faticano soprattutto ad individuare elementi di senso nel loro lavoro (cfr Mosconi 1998, Christie 2001), ovvero a collocarsi nel contesto di una politica penitenziaria dotata di contenuti strategici almeno parzialmente condivisibili. Componendo alcuni contributi discorsivi del personale delle carceri venete ascoltato in questi ultimi anni, una significativa metafora del sistema penitenziario è quella di 'un vascello stracolmo e senza guida che naviga a vista'.

*Le visite in carcere e il mutamento delle culture istituzionali*

Le visite annuali realizzate in qualità di membri dell'Osservatorio regionale dell'associazione Antigone sulle condizioni di detenzione hanno consentito agli autori di questo contributo di verificare le condizioni strutturali delle prigioni venete negli ultimi 7 anni. Nell'ambito di queste visite abbiamo peraltro avuto l'opportunità di confrontarci con continuità con il personale che vi lavora: si consideri che esse si aprono solitamente con una lunga intervista con i direttori e prevedono poi la realizzazione di colloqui con il personale di custodia, con gli addetti all'area trattamentale e con lo *staff* sanitario.

Con riferimento al quadro problematico e contraddittorio descritto nel paragrafo precedente, ci sentiamo di formulare un'ipotesi relativa all'evoluzione complessiva dell'atteggiamento di questi operatori nei nostri confronti: un mutamento - è utile precisarlo - che in diversi casi abbiamo registrato anche rispetto alle medesime persone. In sintesi, potremmo definirlo nei termini di un passaggio da una strategia difensiva incentra-

ta sulla diffidenza e sul ridimensionamento dei nodi critici a un approccio orientato alla condivisione delle informazioni e all'espressione degli elementi conflittuali. Considerando come queste forme comunicative siano fondamentali nell'economia delle attività dell'Osservatorio, siamo di fronte a un passaggio davvero cruciale.

Il disagio derivante da una condizione di crisi permanente e dall'assenza di segnali di inversione delle logiche attuali della penalità è probabilmente andato crescendo in questi anni, fatto sta che riscontriamo una progressiva tendenza a dividerlo, accogliendo osservazioni critiche che in passato venivano contrastate o non considerate ed esplicitando contenuti anche radicali di contrapposizione verso le innovazioni della legislazione penale (ad esempio sulla penalizzazione della recidiva e sul contrasto alle droghe), parapenale (ad esempio sul testo unico sull'immigrazione) e verso le linee di governo (ad esempio sul susseguirsi dei pacchetti sicurezza e delle ordinanze securitarie degli enti locali).

Analogamente, riscontriamo anche una crescente disponibilità al confronto sulle difficoltà relative alla gestione degli istituti. La prassi di occultare gli eventi critici e di ridimensionare le criticità strutturali di un ambiente saturo di soggetti portatori di *deficit* sanitari, relazionali, economici e psichici sembra ormai in fase di dismissione. Con la dovuta prudenza istituzionale, gli operatori che ascoltiamo dimostrano ad esempio di voler affrontare questioni relative alla conflittualità interna (tra detenuti e tra detenuti e personale) oppure alle sindromi di *burn-out* che colpiscono i loro colleghi (cfr Ciardiello 2004).

In questo momento il personale è il più penalizzato: si tratta di un problema gravissimo, guardate che qui ci sono persone completamente istituzionalizzate. Gente con problemi di alcolismo, che fa uso di psicofarmaci, che sta in piedi per miracolo. Vi sto parlando di persone di una certa età che ormai, tra carcere e caserma, non escono mai da queste mura. (*ispettore di polizia penitenziaria*)

Forse questa apertura comunicativa deriva in minima parte

dal fatto che i contributi dell'Osservatorio di Antigone (Associazione Antigone 2009) sono ormai accreditati o dal fatto che abbiamo maturato una certa esperienza come osservatori. In realtà però essa sembra derivare prevalentemente dalla percezione di un isolamento istituzionale, di una solitudine operativa senza rimedio.

Come possiamo quindi leggere questo mutamento? Riteniamo sia possibile ricondurlo, da un primo punto di vista, all'evoluzione della dialettica tra culture istituzionali presenti nel mondo del carcere. Diffidenza e occultamento dei nodi problematici caratterizzavano l'atteggiamento verso chi, come noi, tentava di portare uno sguardo esterno sulla prigionia di coloro i quali, in virtù dello spirito di servizio o di un approccio paternalistico, intendevano proteggere le istituzioni penitenziarie da eventuali attacchi. Come potenziali divulgatori di informazioni problematiche, venivamo quindi trattati con sospetto, in particolare dai vertici della polizia penitenziaria e da parte di alcuni direttori. Maggiore disponibilità incontravamo invece tra gli operatori dell'area trattamentale e tra i medici, più orientati a cogliere le potenzialità dell'allargamento delle relazioni tra carcere e mondo esterno. Questo atteggiamento interlocutorio appare recentemente diffondersi, probabilmente a causa di due elementi di trasformazione strutturale. In primo luogo in virtù del fatto che a fronte della progressiva contrazione della spesa pubblica destinata alle attività trattamentali dentro gli istituti, il processo di sostituzione realizzato con l'ingresso sempre più consistente delle associazioni di volontariato ha determinato una valorizzazione dei rapporti con l'esterno: una considerazione che ci viene ormai sistematicamente proposta dagli operatori penitenziari, anche se non mancano le eccezioni.

Da dove vengono tutti questi soldi per le attività quando mancano per tutto il resto? Da dove vengono queste centinaia di volontari, non farebbero meglio ad occuparsi delle persone anziane sul territorio? Io penso che i detenuti dovrebbero pagare per i servizi che ricevono all'interno attraverso il lavoro obbligatorio, che eliminerebbe tra l'altro una buona fetta del

disagio psichico. (*medico penitenziario*)

La difficoltà ad entrare nel carcere di Belluno è una realtà che sta ormai stretta ai volontari dell'associazione Estramenia: "Il nostro intervento al momento si limita all'erogazione di contributi assistenziali -spiega il presidente dell'associazione Giovanni Mario Dal Molin- Forniamo magliette, tute, scarpe da ginnastica agli indigenti, e abbiamo fatto delle donazioni culturali con migliaia di euro spesi in libri per la biblioteca...Ci eravamo offerti di catalogare i libri, ma non sappiamo nemmeno più che fine abbiano fatto. Io sono psicologo e ho più volte chiesto di entrare per dare un supporto specifico ai detenuti, che però non ci vogliono fare incontrare". Eppure, in un carcere pieno di persone di nazionalità diverse e che ha una sezione specifica dedicata ai transessuali, colloqui ad hoc potrebbero essere necessari. "Ci dicono che questo è un servizio che spetta allo Stato", incalza il presidente di Estramenia, che ha ormai qualche dubbio persino su quale sarà il futuro dell'associazione. "Siamo demotivati e ci vediamo dire di no a qualsiasi proposta avanzata". (8\5\2010<sup>3</sup>)

In secondo luogo, il ricambio generazionale tra i direttori e soprattutto tra gli agenti di polizia penitenziaria è coinciso con un adeguamento dei contenuti formativi: ne deriva un effetto di facilitazione comunicativa, quantomeno nella possibilità di condividere un codice discorsivo sui detenuti come portatori di diritti e sulle istanze della loro integrazione nella società. Nel corso delle visite più recenti nelle prigioni del Veneto ci è perfino capitato di assistere a vere e proprie dichiarazioni di posizionamento politico: identificati evidentemente come portatori di una cultura garantista o di una visione critica sulle istituzioni penitenziarie siamo stati più volte chiamati a prendere in considerazione la differenziazione delle posizioni politiche rappresentate.

Si leggano in proposito le seguenti frasi, a noi dirette da alcuni agenti di custodia: "*Guardate che non siamo tutti dalla stessa parte*"; "*Voi pensate che qui siamo tutti fascisti e invece ci sono anche persone di sinistra*"; "*Non siamo tutti uguali nel rispetto dei detenuti*".

Come possiamo riscontrare nei brani che seguono, con i nuovi concorsi per la polizia penitenziaria, le culture più strettamente contenitive e paternalistiche hanno subito un processo

di ridimensionamento, nonostante le ambivalenze e i rischi che una simile innovazione comporta.

Qui alla reclusione di Padova il turn over è stato elevatissimo e sono ormai davvero pochi gli agenti anziani. I giovani sono quasi tutti diplomati e portatori di una cultura più aperta. Sono inoltre meno conflittuali e piuttosto coesi. *(direttore di istituto)*

Qui a Rovigo abbiamo un problema specifico. L'agente più giovane ha 15 anni di servizio e questo mestiere dovrebbe prevedere sempre l'innesto di forze fresche. *(direttore di istituto)*

I funzionari di polizia penitenziaria entrati dopo la laurea, come me, col bando del 2003 hanno una "diversa formazione mentale. Il DAP ha fatto una scelta di campo con noi: si va verso una gestione democratica e partecipativa del personale di polizia penitenziaria, contrapposta a uno stile tradizionale più rigido, di stampo militare. Posso capire che gli ispettori più anziani abbiano sofferto di questa scelta: si sono sentiti scavalcati. D'altra parte si vede subito la differenza tra noi e i vecchi comandanti non formati... Noi non abbiamo il paraocchi del carcere. Io gestisco il personale con lo sguardo che ho sviluppato all'esterno. *(ispettore di polizia penitenziaria)*

Il cambio di mentalità riguarda anche le carriere dirigenziali legate agli ultimi concorsi, tra cui il mio: eravamo giovani e venivamo dall'esterno, ci siamo scontrati con l'ottica dominante all'interno: è stata una bella palettata. Quindi posso dire che attendevamo con ansia l'avvento di funzionari di polizia penitenziaria culturalmente più aperti. Capisco in effetti le resistenze, ma il carcere ha bisogno di aprirsi alle novità. *(direttore di istituto)*

I nuovi commissari, portatori di una formazione diversa e di una cultura istituzionale meno rigida si trovano in difficoltà perchè si trovano a gestire l'anarchia e non sono preparati. *(direttore di istituto)*

Quello che preoccupa è che il personale che c'è sta scoppiando, abbiamo qui agenti che stanno soli in sezione con 100 detenuti. Allora è chiaro che i furbi una scappatoia la trovano, che i vecchi cercano di scappare e così perdiamo in esperienza. I più giovani si trovano a gestire situazioni incredibili e sono completamente spiazzati rispetto al percorso formativo, tutto all'insegna della pena inclusiva, che hanno fatto: a volte impazziscono e diventano violenti. *(educatore penitenziario)*

Seguendo una seconda prospettiva, tale cambiamento sarebbe provocato da un'acquisizione di consapevolezza relativa alla progressiva marginalizzazione del ruolo dei tecnici nel campo della penalità. Anche in questo caso i termini della questione sono culturali, quantomeno nel quadro teorico proposto da Garland (2004) per definire la rivoluzione di segno repressivo che ha investito il settore della giustizia criminale nei paesi occidentali nell'ambito più generale della crisi del *welfare state* (cfr. Wacquant 2006). Un mutamento radicale che si sarebbe realizzato in virtù della centralità del tema della sicurezza -declinato nei termini di una mera protezione dai rischi di vittimizzazione- nelle dinamiche di acquisizione del consenso politico. Il paradigma securitario si sarebbe quindi dispiegato come riduttore della complessità politica, collocando nelle posizioni egemoniche del campo della penalità le agenzie (politici, imprenditori morali e sistema mediatico) che si occupano di produrre e riprodurre le retoriche di riferimento e le ideologie reazionarie incentrate sulla figura dei nemici interni (Maneri 2001). Si vedano in proposito i seguenti estratti dal notiziario di 'Ristretti Orizzonti' e il commento di un direttore sul trattamento mediatico del post-indulto (2006).

L'alta percentuale (oltre il 60%) di reclusi extracomunitari nel carcere di San Pio X di Vicenza rende, per l'onorevole Massimo Calearo gli agenti di custodia degli autentici missionari... Più che della difficile situazione dei detenuti - riferisce Calearo all'Ansa - mi sono voluto occupare di chi deve gestire la struttura... Ha ragione l'on. Filippi (Lega Nord) quando afferma che gli extracomunitari dovrebbero scontare le pene nel loro Paese. (3/7/2010)

“Basta con i detenuti italiani in cella con stranieri e clandestini. Visto che nella casa circondariale i connazionali sono una minoranza, si deve creare un apposito reparto per loro”. È la proposta-choc di Paola Goisis, parlamentare della Lega Nord, al termine della mattinata di visita al carcere Due Palazzi insieme al consigliere regionale e compagno di partito Santino Bozza. Dopo aver toccato con mano la situazione drammatica della casa circondariale il deputato del Carroccio ha avanzato una soluzione drastica: “È una questione di estrazione sociale. Gli italiani che si macchiano di gravi reati sono comunque abituati a vivere in un determinato contesto, che

non è la strada da cui provengono gli stranieri. Non è in carcere che si viene a fare integrazione". (16\8\2010)

La situazione è davvero particolare, ci siamo trovati improvvisamente esposti a una grande attenzione. La stampa si è mobilitata con un'attenzione morbosa: il problema è quello di focalizzarsi sui casi singoli che, soprattutto in tema di recidiva, hanno un impatto negativo sull'opinione pubblica. Così, ad esempio, non si è messo in luce l'ottimo lavoro del volontariato nei primi giorni del post-indulto. (*direttore di istituto*)

In un quadro così delineato, esperti, studiosi e addetti ai lavori (portatori di conoscenza situata e di un potenziale critico) andrebbero appunto a condividere una collocazione marginale nel campo proprio a causa della disfunzionalità derivante dalle loro competenze e dal loro sapere tecnico. Tale comune collocazione potrebbe essere all'origine di un'istanza comunicativa rinnovata dalla necessità di costituire alleanze che consentano di contrastare le forze e le retoriche egemoniche. A conferma di questa tesi, possiamo asserire che anche alcuni direttori e ispettori di polizia penitenziaria che si dichiarano esplicitamente conservatori e riproducono retoriche essenzialmente paternaliste tendono ultimamente a renderci partecipi di affondi critici anche molto incisivi sulla politica penal-penitenziaria.

Ormai i delinquenti degli anni '80 ce li sogniamo, oggi siamo pieni di poveri disgraziati, scappati di casa, sbandati pieni di droga, soprattutto gli stranieri. (*ispettore di polizia penitenziaria*)

Il sovraffollamento incide sulle attività e sul trattamento perchè mancano gli spazi, il personale, i soldi per gli straordinari... In prospettiva si deve scegliere: una delle opzioni è far saltare il trattamento, l'altra è investire sul trattamento, pensando però al senso dello stesso, soprattutto per i detenuti clandestini: quale reinserimento ci immaginiamo? Tutti i direttori del triveneto e lo stesso provveditorato hanno sottoscritto recentemente 2 documenti sulle criticità del sovraffollamento: non c'è stata nessuna risposta dal ministero. La verità è che la rieducazione è ormai lettera morta e ci sentiamo completamente isolati. In 15 anni di carriera non ho mai sentito una distanza così acuta tra centro-ministero e periferia e l'impressione è che al ministero non sappiano che cos'è un istituto di pena. Non so che dirle, forse i direttori più anziani potrebbero togliersi qualche sassolino dalle scarpe. (*direttore di istituto*)

Il direttore della CC di Treviso ha peraltro ribadito alla stampa ("La Tribuna di Treviso" 24\5\2010) che "*siamo vicini al collasso, è necessario depenalizzare i reati minori*". Possiamo forse concludere che elementi contingenti relativi agli assetti della penalità, al reclutamento e alla formazione del personale penitenziario in Italia si combinano con una sua accresciuta consapevolezza della necessità di uscire dall'isolamento comunicativo nel tentativo di recuperare una posizione più centrale nel campo della giustizia penale. Considerando le finalità descrittive del presente contributo, non riteniamo particolarmente rilevante individuare quale di questi aspetti abbia maggiore incidenza nell'evoluzione della nostra modalità comunicativa con gli attori istituzionali che andiamo incontrando nel corso delle visite. Nel quadro di penitenziari che si presentano come saturi contenitori di marginalità, ci limitiamo a considerare come tale evoluzione sia per noi positiva, coincidendo di fatto con una maggiore affidabilità delle nostre fonti dirette.

*Altre fonti: dati statistici e triangolazione*

Alla luce di quanto sostenuto nel paragrafo precedente sull'evoluzione comunicativa con gli operatori del sistema penitenziario veneto, la pratica sociologica della triangolazione nella ricerca (Denzin e Lincoln 1998, Melucci 1998) sembra perdere di centralità.

È possibile, in altre parole, sostenere che un atteggiamento più aperto e trasparente da parte degli staff delle prigioni diminuisca la necessità di cercare riscontri esterni rispetto alle informazioni che essi ci trasmettono? Gli elementi di condivisione del quadro critico sull'erogazione della pena detentiva in Veneto non appaiono sufficienti e, soprattutto, sarebbe imprudente considerarli come acquisiti in via definitiva. Sugli aspetti conflittuali e problematici della detenzione ci è quindi sembrato opportuno proseguire seguendo una tradizionale impostazione metodologica delle attività dell'Osservatorio. Si tratta di una linea di ricerca che prevede di consultare quante più

possibili fonti esterne per rendere più affidabile e completo il nostro lavoro descrittivo: le difficoltà relative a questa impostazione sono tuttavia notevoli.

Il sistema penitenziario si caratterizza infatti comunque per persistenti strategie di chiusura comunicativa con l'esterno. Alcuni direttori ascoltati ci hanno descritto nei termini che seguono come tali strategie vengano loro imposte dai vertici dell'amministrazione competente.

Se blocco gli ingressi perchè non so più dove mettere i detenuti mi becco un provvedimento disciplinare e recentemente è arrivata una circolare ministeriale che limita le nostre possibilità di comunicare con gli organi di informazione. (*direttore di istituto*)

Personalmente ritengo che ci dovrebbe essere massima trasparenza sui modi attraverso i quali lo Stato eroga le sanzioni penali, per questo ho sempre pensato che fosse importante parlare attraverso gli organi di comunicazione della situazione degli istituti. Ne sono ancora convinto, ma ora ci arrivano circolari ministeriali di segno opposto: in pratica, ci stanno dicendo di tenere la bocca chiusa. (*direttore di istituto*)

Queste dichiarazioni ci sembrano particolarmente pregnanti per cogliere gli elementi di frustrazione connessi al tentativo di divulgare, verso una società civile disattenta o poco interessata, elementi di consapevolezza sulle condizioni complessive degli istituti di pena. Quali altre fonti di informazione possono contribuire quindi a incrinare questa condizione di isolamento comunicativo? Le organizzazioni del volontariato presenti nelle carceri costituiscono una risorsa significativa. Vi è però da precisare che i loro esponenti sono portatori di conoscenze in prevalenza relative alla realizzazione delle attività trattamentali e ricreative: nello svolgimento della loro imprescindibile funzione di supporto, quindi, essi sono difficilmente in condizione di sviluppare una visione completa sulle problematiche del carcere.

Le fonti mediatiche – a disposizione degli interessati grazie al prezioso e sistematico lavoro di 'Ristretti Orizzonti'<sup>4</sup> – danno in qualche caso risalto ad eventi significativi. Ad esem-

pio, dalla costante interazione che la stampa locale ha sviluppato negli ultimi mesi con il garante dei diritti delle persone private della libertà del Comune di Verona, emergono dati e riflessioni di notevole pregnanza. Questo esempio virtuoso, di fatto legato ad una relazione significativa tra carcere e istituzioni territoriali, appare tuttavia eccezionale nel quadro regionale. Per altro verso, nonostante un'impostazione tendenzialmente sensazionalistica, gli organi di informazione riportano almeno alcuni episodi di violenza, conflitto e disperazione (tentati suicidi, suicidi, autolesionismo, proteste, risse, modalità di gestione violenta della disciplina interna) che potrebbero contribuire alla discussione pubblica sullo stato delle carceri e delle persone che vi sono detenute.

X poi è stato sempre peggio, tanto che alcuni detenuti della sezione hanno cercato di aiutarlo chiedendo venisse spostato nella loro cella, nonostante la fatica di averlo vicino. Poi sono arrivati i definitivi e il trasferimento nel carcere di Padova. Da lì qualche lettera di disperazione ai compagni e l'ultima, arrivata dopo un'ora dalla notizia della sua morte. Cronaca di una morte annunciata. Sappiamo benissimo quanto un morte sia tragica, non solo per chi non c'è più e per i suoi cari, ma per tutto il carcere. (5/3/2010)

Andranno a processo i tre agenti di polizia penitenziaria di Treviso accusati di abuso d'ufficio, percosse e minacce per le presunte botte a un detenuto rumeno nel carcere di Santa Bona. Dopo la chiusura delle indagini da parte del sostituto procuratore Giuseppe Salvo, è scattata ora la citazione a giudizio. Il processo si terrà il prossimo 25 settembre. I fatti contestati, stando alla Procura, sono accaduti nell'ottobre 2007 ai danni del rumeno venticinquenne, finito in cella per aver stuprato una donna a Spresiano, mentre la signora stava tornando dal lavoro. Tre gli episodi di percosse al centro delle indagini, avvenuti il 12 e 13 ottobre e cinque gli agenti inizialmente coinvolti nell'inchiesta... Sul corpo del rumeno c'erano in effetti segni di percosse: gli agenti avevano spiegato l'accaduto sostenendo di essere intervenuti per calmarlo, dopo una reazione violenta da parte sua. X aveva denunciato le lesioni in sede di udienza di convalida davanti al giudice Umberto Donà: in aula aveva alzato la maglietta mostrando i lividi. "Ho esaminato il materiale dalla Procura e sono convinto che i fatti verranno chiariti nel senso dell'assoluzione. Un conto è l'uso del controllo, un altro l'uso della violenza e di mezzi di coercizione non consentiti. E comunque c'è la versione di tre servitori dello Stato contro quella di un violentatore" – ha commentato l'avvocato Francesco Murgia. (27/5/2010)

da “La Tribuna di Treviso”)

Con l'estate la carenza del personale si fa sentire ancora di più. Ma almeno le tensioni si sono placate e, dopo gli episodi di giugno di scontri tra detenuti e minacce ad alcuni agenti penitenziari, la situazione è rientrata. (20\7\2010)

La manifestazione di protesta per il sovraffollamento delle carceri andata in scena a Santa Bona l'11 dicembre scorso, era arrivata anche negli uffici della Procura. Che ha iscritto nel registro degli indagati due detenuti, considerati dagli inquirenti quelli che avrebbero dato inizio alle azioni più violente: i carcerati avrebbero dovuto infatti far sentire la loro protesta e la loro rabbia, così come stava accadendo in altre carceri italiane, sbattendo le pentole contro le sbarre delle celle. Ma poco dopo le 11, nella sezione giudiziaria, i detenuti cominciarono anche a dare alle fiamme giornali e stracci lanciandoli nei corridoi. Immediata la procedura di massimo allarme da parte della direzione; stato di allerta che costrinse a richiamare in servizio anche gli agenti della polizia penitenziaria a riposo... Una protesta, quella dello scorso dicembre, che diede però i suoi frutti: nel gennaio scorso, infatti, 40 detenuti sono stati trasferiti. (19\6\2010 da “La Tribuna di Treviso”).

Infine le fonti statistiche: sulle pagine di questa rivista abbiamo più volte discusso sui limiti di affidabilità e sulla pochezza complessiva dei dati istituzionali forniti in Italia sulla popolazione detenuta. Il Veneto, come vedremo in particolare nei prossimi due paragrafi, non fa naturalmente eccezione. Attraverso le visite effettuate, abbiamo tentato di integrare le statistiche ufficialmente disponibili con dati provenienti dall'ufficio matricola dei singoli istituti. Cercheremo quindi di offrire al lettore una sorta di commento integrato sulle caratteristiche della popolazione detenuta, sui numeri del personale e sui tassi di sovraffollamento.

*La popolazione detenuta in Veneto: dimensioni socio-anagrafiche*

Facendo riferimento all'ultima serie di dati pubblicati dal Sezione statistica del D.A.P. (Ministero di Giustizia) siamo in condizione di offrire un quadro di riferimento davvero scarno per quanto riguarda le variabili socio-anagrafiche e giudiziarie relative alla popolazione detenuta in Veneto<sup>5</sup>. Il totale dei detenuti presenti al 31 luglio 2010 è di 3362: le donne -presenti alla casa di reclusione di Venezia e nelle sezioni circondariali di Verona, Rovigo e Belluno- sono in tutto 224, ossia il 6.6% del totale della popolazione detenuta. Con l'esclusione di 11 internati e 2 incerti, le posizioni giuridiche vedono una fortissima componente di detenuti imputati (1347 pari al 40.2% del totale), anche se la maggioranza relativa è comunque assorbita dai condannati definitivi o in posizione mista (con condanne e procedimenti aperti), dato che risulta quasi paritario a livello nazionale. Nella tabella che segue proponiamo una sintesi relativa alle posizioni giuridiche dei reclusi nelle prigioni del Veneto al momento delle visite più recenti dell'Osservatorio di Antigone.

-----  
 LEGENDA:

1 Istituto e data della visita                      2 Definitivi  
 3 Giudicabili, appellanti e ricorrenti            4 Art. 21    5 Semiliberi

-----

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
CC Belluno (m+f) 3 lug. 2007	27	69	0	2
CC Verona (m+f) 22 dic. 2009	357	490	1	1
CC Rovigo (m+f) 17 ago. 2009	59	66	0	3
CC Venezia (m) 11 dic. 2009	114	217	2	0
CC Vicenza (m) 6 sett. 2007	35	130	0	4
CC Treviso (m) 27 nov. 2009	128	161	0	10
CC Padova (m) 22 dic. 2009	230	20	0	0
CR Padova (m) 21 dic. 2009	760	36	19	18

-----

Sempre con riferimento ai dati ufficiali sulle presenze al 31 luglio 2010, l'incidenza dei reclusi stranieri sul totale della popolazione detenuta in Veneto è la più elevata nel contesto nazionale (dato medio 36.2%). Con il suo 57.1% il Veneto teme solo la concorrenza dell'Emilia-Romagna (51.9%), mentre per tutte le altre Regioni gli stranieri sono comunque una minoranza relativa (Lombardia: 43.4%; Umbria: 45.4%; Calabria: 25.5%; Sicilia: 25.1%).

Incrociando la provenienza (nazionale o non) dei detenuti con la loro posizione giuridica si possono ottenere alcune derivazioni interessanti se comparate al dato generale sopra illustrato: in Veneto, infatti gli stranieri in carcere a causa di una condanna definitiva sono infatti il 52.2% contro il 59.8% dei detenuti italiani. Si tratta di una delle percentuali più basse nel confronto tra Regioni (vicina solo a quelle di Campania, Lazio e Lombardia) e mette in evidenza come il sistema penal-penitenziario del Veneto si configuri per i livelli complessivamente più elevati di penalizzazione degli stranieri, per i quali – qui più che altrove – il ricorso alla custodia cautelare risulta frequente.

A livello nazionale, i dati del 31 luglio 2010 ci descrivono un complesso articolatissimo di provenienze nazionali (circa 150 con tutti i continenti rappresentati, in media 35 circa per ogni istituto del Veneto): Marocco (21%), Romania (13%), Tunisia (13%), Albania (12%), Nigeria (5%) e Algeria (4%) sono i Paesi più rappresentati tra la popolazione detenuta straniera.

Nel Veneto abbiamo avuto modo di ricostruirne la composizione nel corso delle visite più recenti. Considerando congiuntamente Marocco, Tunisia e Algeria come area del Maghreb, dobbiamo considerare come i detenuti con questa provenienza siano il gruppo di (netta) maggioranza relativa, con percentuali perfino più elevate di quella nazionale (38% tra gli stranieri). Alla CR di Padova coprono il 57% degli stranieri, contro il 27% circa dei reclusi provenienti dai Paesi dell'Europa dell'Est. Al circondariale della stessa città, dove gli stranieri hanno ormai raggiunto la soglia del 90% dei reclusi (con un

95% in custodia cautelare e un 60% con problemi di tossicodipendenza), la componente maghrebina risulta ancor più rappresentata. Analoga sproporzione risulta dai dati rilevati (nel 2007) presso la CC di Belluno (52% i maghrebini tra gli stranieri), dove registriamo peraltro un'incidenza più elevata di sudamericani, nettamente maggioritari nella sezione dedicata ai transessulati. Il rapporto tra detenuti maghrebini ed est-europei è invece più equilibrato alle CC di Treviso e Vicenza (nel 2007, 38% Maghreb e 47% Europa dell'Est). Alla CC di Venezia, a fine 2009, i detenuti stranieri coprivano il 62% della popolazione detenuta: tra questi i maghrebini erano il 43%, gli est-europei il 34%. La CC di Verona vede gli stranieri al 73% (51 le nazioni rappresentate), con una componente maghrebina al 45.9%, est-europea al 27% e una quota più elevata di detenuti provenienti dall'Africa sub-sahariana e dall'America del Sud. Anche alla CC di Rovigo la crescita complessiva della percentuale degli stranieri tra i reclusi (25% nel 2003, 39% nel 2005, 61% nel 2009) è coincisa con l'aumento della quota dei detenuti nord-africani.

Tale prevalenza diffusa nelle carceri venete sembra correlata alla distribuzione delle tipologie di reato e, in particolare, al tema della specializzazione etnica nel campo dei reati. I processi di criminalizzazione che investono i maghrebini sono infatti in massima parte legati all'attività di spaccio di strada. Se si considera come, secondo i dati del Provveditorato regionale alle carceri (cfr Santarossa 2010), il 47.8% dei detenuti sia in carcere per aver violato l'articolo 73 del TU 309/90 e che di questi il 73% sia composto da stranieri, si individua una linea interpretativa fondamentale. Nel caso della CC di Padova, dove la maggioranza di reclusi nord-africani è elevatissima, la percentuale degli arresti per droga raggiunge addirittura il 73% delle tipologie di reato sanzionate.

Un ultimo dato interessante – anche in questo caso proveniente dal Provveditorato regionale – riguarda la distribuzione dei detenuti veneti per pena inflitta (1254 fino ai 3 anni; 340 dai 4 ai 6 anni; 134 dai 7 ai 9 anni; 164 più di 9 anni; 56 erga-

stoli). Nella fascia maggioritaria, così come potrebbe avvenire a livello nazionale, sono collocati quei soggetti che potrebbero in numero significativo beneficiare di forme di penalità alternativa utili a decongestionare i penitenziari veneti e a contenerne il sovraffollamento. Ad esso, e alle sue conseguenze, dedichiamo ora la nostra attenzione.

### *Sovraffollamento e problemi strutturali*

Sul territorio veneto sono presenti 10 istituti di pena, per una capienza complessiva – secondo il regolamento penitenziario di 1582 posti<sup>6</sup>. Il primo dato da rilevare riguarda, in sintonia con il livello nazionale, l'elevato tasso di sovraffollamento che interessa gli istituti della Regione. I 3362 detenuti presenti al 30 giugno 2010 (con un tasso di sovraffollamento del 212%) sono peraltro distribuiti, di fatto, in 9 istituti: le case circondariali di Belluno (anche femminile e con una sezione, oggi, riservata ai *transgender*), Padova, Rovigo (anche femminile), Treviso-Santa Bona, Venezia-Santa Maria Maggiore, Verona-Montorio (anche femminile) e Vicenza-San Pio X e le case di reclusione di Padova e Venezia-Giudecca (solo femminile). La decima struttura a custodia attenuata (SAT), situata presso l'isola della Giudecca, con una capienza regolamentare di una quarantina di posti, è oggi vuota: istituita all'inizio degli anni '90 con la finalità di creare percorsi di recupero individualizzati per soggetti tossicodipendenti e poi utilizzata per accogliere detenuti semiliberi, è stata chiusa all'inizio del 2008 per la mancanza delle risorse necessarie alla rimessa a norma delle cucine, dichiarate non idonee nel luglio 2007. È venuta così a mancare la sezione semiliberi e a ridursi la possibilità di ricorrere a pene alternative in una realtà come quella veneziana, segnata contemporaneamente, da un lato, dagli altissimi tassi di sovraffollamento della locale casa circondariale e, dall'altro, da una vasta rete di cooperative sociali potenzialmente in grado di mettere in opera attività lavorative di alto valore (così come già avviene nel carcere femminile).

Alcuni istituti veneti sono stati realizzati all'interno di antiche strutture, come gli ex conventi che ospitano la casa circondariale di Rovigo (da anni in attesa della "imminente" apertura di un nuovo carcere in zona periferica, ora atteso per il 2012) o la reclusione femminile della Giudecca, casa di pena femminile dal 1860 e oggetto di successive ristrutturazioni. In questi casi ci troviamo di fronte a strutture che hanno spazi pensati per funzioni diverse da quelle attualmente ricoperte: non immaginate originariamente come case di pena, sicuramente si rivelano strutturalmente inadeguate come luoghi di rieducazione. Il vantaggio del fatto che simili istituti sono normalmente situati in una posizione centrale rispetto al contesto urbano – aspetto di interesse più che altro per magistrati e avvocati ma positivo anche per i parenti in visita – si paga con tutti i problemi legati alla vetustà dei materiali e all'usura del tempo: le esigenze della manutenzione sono praticamente continue e l'inadeguatezza rispetto a quanto previsto dall'innovativo ordinamento penitenziario del 2000 difficilmente superabile. A Rovigo le celle, riempite fino all'inverosimile, hanno servizi sanitari vetusti, senza doccia interna né interruttore, ma in attesa del nuovo istituto i lavori di adeguamento si sono arrestati. E' anche vero che in simili istituti, non costruiti attorno alle esigenze della sicurezza, la circolazione interna dei detenuti risulta di solito meno limitata dal susseguirsi di innumerevoli cancelli e chiavistelli.

Altri istituti veneti risalgono alla prima metà del secolo scorso: la casa circondariale di Venezia, risalente agli anni '20 ma in gran parte ristrutturata (i reparti, le sale per i colloqui, la cucina, la cappella) e adeguata al nuovo regolamento (ma l'impianto idraulico ancora non funziona adeguatamente), sottoposta alla pressione di un sovraffollamento cronico (all'inizio del 2010 ovunque nelle celle è presente la terza branda e numerosi sono i materassi a terra); la casa circondariale di Belluno, degli anni '30, riattata in alcune sue parti -soprattutto per quanto riguarda l'intonaco e il reparto docce- ma complessivamente in situazione di degrado, così come la vicina caserma; la

**TENSIONI**

casa circondariale di Treviso, degli anni '40, complessivamente integra, pulita e ristrutturata in alcune sue parti (docce, infermeria, sezione isolamento), ma -come le precedenti- in condizioni precarie dovute principalmente al costante sovraffollamento: se nelle celle più grandi possono trovarsi stipate fino a dieci persone (con un formale rispetto dei tre metri quadri a persona<sup>7</sup>), ancora più impressionante è la situazione dei cosiddetti 'cubicoli' in cui, in meno di 9 metri quadri, sono detenuti tre uomini adulti (con il relativo letto a castello e i servizi igienici). La deflazione portata dall'indulto del 2006 è stata ormai completamente dimenticata, e ovunque si registrano presenze simili – in alcuni casi superiori – a quelle del pre-indulto (cfr. Cellini e Ronco 2009).

*Capienze e Presenze regionali per istituto al 30.06.2010\**

-----  
 LEGENDA:

- 1 ISTITUTI VENETI  
 2 CAPIENZA REGOLAMENTARE  
 3 CAPIENZA TOLLERABILE  
 4 DETENUTI PRESENTI  
 5 TASSO DI SOVRAFFOLLAMENTO
- 

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
BELLUNO	100	142	132	132%
PADOVA	98	146	258	263%
PADOVA N.C.	350	700	820	234%
ROVIGO	66	79	109	165 %
TREVISO	128	187	299	233%
VENEZIA SAT	38	43	-	-
VENEZIA GIUDECCA	104	122	104	100%
VENEZIA S. MARIA M.	160	235	336	210%
VERONA MONTORIO	392	588	954	243%
VICENZA	146	288	350	240%
TOTALE REGIONE	1.582	2.530	3.362	212%

-----

Fonte: Osservatorio di Antigone (anno 2009-2010)

Per quanto si assicuri la manutenzione, si ristrutturi e si adeguino progressivamente gli istituti ai nuovi standard, i tassi di sovraffollamento degli ultimi anni sono stati tali da far collassare le condizioni della maggior parte delle strutture, con ovvie ripercussioni sulla qualità della vita detentiva e sulla effettiva garanzia dei diritti fondamentali delle persone private della libertà personale (oltre che sulle condizioni di lavoro della polizia penitenziaria). Il vecchio corpo detentivo della casa circondariale di Padova, assunta spesso – insieme a Santa Maria Maggiore a Venezia – ad emblema delle tendenze più preoccupanti che caratterizzano la situazione delle carceri italiane (sovraffollamento esasperato, turn-over altissimo, percentuale di detenuti stranieri attestatasi, alla fine di giugno 2010, al 90%, elevato numero di detenuti tossicodipendenti), costruito negli anni Sessanta, ha lasciato il posto al nuovo complesso adiacente, in regola con le norme dell'ordinamento penitenziario, ma le celle, luminose e relativamente ampie, con il bagno collocato in vano separato e la doccia interna, ospitano alla fine di giugno 2010 almeno il doppio dei detenuti previsti. Di fronte all'attuale sovraffollamento, l'accesso all'acqua calda viene limitato (due ore e mezza al mattino e due ore e mezza al pomeriggio). Alla precedente attesa dell'apertura del nuovo complesso, si sostituisce così l'attesa della ristrutturazione delle vecchie sezioni, abbandonate in condizioni di degrado e destinate di successive (anche recenti) promesse di fondi ministeriali. Nel frattempo sono stati realizzati lavori di ristrutturazione del vecchio passeggio e delle zone sportive attrezzate che consentono ai detenuti di usufruire di un campo polivalente.

Infine, troviamo a Padova, Verona e Vicenza alcuni esempi delle cosiddette 'carceri d'oro' fabbricate negli anni '80 del secolo scorso con costi elevatissimi e materiali complessivamente scadenti (cfr Associazione Antigone 2000): istituti di massima sicurezza pensati per fronteggiare l'emergenza terrorismo e poi utilizzati per i detenuti comuni, sono situati in zone periferiche rispetto al centro urbano e soffrono di problemi

legati sia alla carenza dei materiali di costruzione che alla rigidità dovuta all'impronta securitaria delle strutture stesse. Alla casa di reclusione di Padova l'impianto idraulico è stato completamente rifatto già a pochi anni dalla sua inaugurazione e oggi si dovrebbe procedere alla ripermeabilizzazione dei tetti, le infiltrazioni dal soffitto sono gestite con i secchi a terra, l'accesso all'acqua calda è limitato e, ai piani alti, l'acqua calda non arriva mai; a Vicenza il carcere – ma anche la caserma interna, per il risanamento della quale sono stati recentemente stanziati dei fondi ministeriali – presenta la necessità di continui risanamenti, anche a causa dell'insalubrità del contesto in cui è stato costruito (una zona periferica paludosa, molto umida). I cortili sono cementati e circondati da alte mura e i cancelli che si susseguono prima di poter accedere all'interno delle sezioni possono rendere piuttosto difficile anche il normale svolgimento delle attività dei detenuti, soprattutto in un contesto di carenza di poliziotti penitenziari. A febbraio, il trasferimento dei detenuti dell'Alta Sicurezza verso altri istituti penali ha garantito un minimo miglioramento della vivibilità per i detenuti comuni. A Verona, in ottemperanza alle originarie esigenze di massima sicurezza, si possono contare almeno dieci cancelli prima di poter accedere all'interno dell'istituto. Parte delle sezioni sono state oggetto di sostanziosi lavori di manutenzione e di adeguamento al nuovo regolamento (in particolare per quanto riguarda le docce, ma i fondi non sono stati sufficienti per concludere i lavori necessari nell'intero istituto: nei bracci non ristrutturati la media rimane dunque di 8 docce per 100 detenuti e spesso l'acqua scarseggia). Recentemente sono stati avviati lavori di copertura del tetto dello spaccio e degli alloggi degli agenti e dovrebbe essere stata avviata la ristrutturazione della palestra. Le celle, di una metratura media di 12 metri quadri, ospitano nella sezione maschile ormai sistematicamente quattro detenuti (si teme prossimamente cinque) invece dei 2 previsti (nella sezione femminile la capienza regolamentare è rispettata).

Gli istituti del Veneto sono peraltro interessati non solo da un

sovraffollamento particolarmente elevato, ma anche da un altissimo *turn over* dei detenuti. Complessivamente, solo nel primo semestre di quest'anno si sono registrati 2.395 nuovi ingressi (dalla libertà). Molti di questi hanno riguardato persone che sono rimaste in carcere solo pochi giorni (e, in alcuni casi, vi sono per di più arrivate a gruppi consistenti come conseguenza di retate, con ciò che questo può comportare per la gestione dei nuovi ingressi). Al circondariale di Padova, alla fine del 2009, è stato stimato che quasi un quinto dei detenuti è rimasto in cella un giorno soltanto. A Venezia, nell'anno 2009, si sono registrati 916 ingressi, con 517 persone scarcerate dopo soli tre giorni. A Verona il flusso di ingressi ha contato addirittura 2000 unità nel solo 2009. A Rovigo, dove il numero di detenuti ha raggiunto le 130 unità per 66 posti (in particolare la sezione maschile con una capienza regolamentare di 35 posti è arrivata ad ospitare anche 100 detenuti, con evidenti ripercussioni sulle possibilità di accesso a socialità e attività), in un anno si sono registrati più di 300 ingressi e poco meno di 300 uscite. Come molti operatori denunciano, ogni nuovo ingresso comporta un carico notevole di lavoro e un dispendio di risorse per l'amministrazione penitenziaria che, in molti casi, potrebbero essere risparmiati.

Ma anche presso la casa di reclusione di Padova, dove si arriva normalmente solo se condannati a pene lunghe, le condizioni detentive, complessivamente considerate dignitose, sono andate negli ultimi tempi progressivamente peggiorando: le stanze detentive, di 11 metri quadrati compreso un annesso sanitario di 3 metri quadrati, e pensate originariamente come singole per una capienza di 350 posti, ospitano ovunque (ad eccezione dell'Alta sicurezza) tre brande, per un totale, a giugno 2010, di più di 800 detenuti. Al di là dei necessari lavori complessivi di risanamento e ristrutturazione, la M.O.F (Manutenzione ordinaria fabbricato), in cui sono impiegati i detenuti, sembra essere diventata, negli ultimi tempi, sempre più problematica: mancano i finanziamenti, le riparazioni (per lo più idrauliche o elettriche) si fanno con materiali improvvi-

sati, si naviga a vista tamponando le emergenze. I detenuti impiegati si riducono ovunque.

### *Quotidianità detentiva e gestione degli istituti*

Per quanto riguarda la quotidianità detentiva, una prima grande distinzione può essere attuata tra gli istituti giudiziari (circondariali) e le case di reclusione<sup>9</sup>. In questo caso indipendentemente dalla volontà dell'amministrazione penitenziaria, i più elevati tassi di sovraffollamento, ma soprattutto l'elevatissimo *turn over* che interessa le case circondariali maschili, influenzano enormemente la quotidianità non solo dei detenuti, ma anche degli operatori e degli agenti di polizia penitenziaria. La gestione di questi istituti si rivela, infatti, particolarmente problematica: i nuovi ingressi costituiscono per molti versi uno dei momenti più delicati, sia per il neodetenuto per il quale costituiscono comunque un trauma, che per il personale dell'amministrazione del carcere, investito della collocazione in istituto, del primo colloquio e della visita medica, dell'informazione circa le regole che strutturano la vita in carcere, della consegna del materiale di prima necessità, oltre che della prevenzione dei fenomeni di violenza autodiretta. Il tutto avviene in una situazione in cui, di solito, non esiste un formale Servizio Nuovi Giunti (pur espressamente previsto dalla legge) né alcun criterio formalizzato per l'assegnazione alle celle (con ampia autonomia decisionale dei comandanti, benché ovunque risultino esistere alcuni criteri informali), ma soprattutto un sovraffollamento ormai endemico talmente elevato da rendere difficile, se non impossibile, alcuna seria valutazione dei singoli casi. Lo stesso sovraffollamento rende difficoltosa la gestione della quotidianità detentiva: se ogni istituto continua di fatto a costituire un mondo a sé stante, in cui l'effettiva possibilità di impiegare il tempo in modo più o meno proficuo (o, spesso, di non impegnarlo affatto) può variare enormemente (cfr Vianello 2004), un numero troppo elevato di detenuti in rapporto alla disponibilità di agenti di polizia peni-

tenziaria (mai di fatto corrispondente a quanto previsto “sulla carta”) può costituire un problema anche in relazione all’effettiva fruibilità delle docce (se non sono in cella), delle ore d’aria (a Venezia ridotte ad un unico turno di due ore) o della socialità, dei colloqui coi volontari (come denunciato prima dell’estate a Vicenza) o delle stesse attività trattamentali, oltre che per gli spostamenti necessari affinché i detenuti possano frequentare corsi scolastici o attività culturali.

In una tale situazione, lo strumento principale di gestione degli istituti sembra essere quello della specializzazione strutturale sulla base di alcune caratteristiche personali dei reclusi e, in seconda battuta, quello della distribuzione interna relativa alla collocazione in cella, per lo più basata sull’etnia di appartenenza del nuovo entrato. È così che nel Triveneto le *transgender* vengono trasferite a Belluno mentre i *sex offender* a Pordenone o a Verona (dove hanno saturato la terza sezione con una capienza di 120 posti): un meccanismo di razionalizzazione che garantirebbe anche a detenuti considerati scomodi o agli autori di reati considerati ‘infamanti’ condizioni di sicurezza e opportunità trattamentali simili a quelle dei detenuti non contrassegnati da stigma. Da un altro punto di vista si tratta però di una resa, da parte dell’istituzione, al codice etico dei detenuti che ritiene che pedofili, stupratori e pentiti non abbiano diritto ad una carcerazione dignitosa: una resa, giustificata con le esigenze della sicurezza interna, ad una subcultura delinquenziale molto difficile da estirpare (cfr Castellano e Stasio 2009). Con una simile logica è possibile trovare, all’interno dei singoli istituti, intere sezioni ‘nere’, abitate da maghrebini o da nigeriani, in risposta a dichiarate esigenze di sicurezza interna e al fine di garantire il crollo degli episodi di conflittualità e la diminuzione dell’autolesionismo.

Da un lato sono loro a preferirlo e noi li accontentiamo per quanto ci è possibile. Dall’altro così evitiamo le incomprensioni e i conflitti, e quindi va bene anche per noi. (*ispettore di polizia penitenziaria*)

Da quando abbiamo adottato il criterio della distribuzione etnica per cella

sono crollati gli episodi di conflittualità e diminuiti quelli di autolesionismo... La solidarietà è un elemento fondamentale e, nelle sezioni, è favorita dalla comune appartenenza culturale e linguistica. (*direttore di istituto*)

Dalla collocazione in cella per etnia di appartenenza, spesso apprezzata dagli stessi detenuti quando non espressamente richiesta, sembrano essere esclusi solo i detenuti albanesi, per i quali una generica valutazione di aggressività e violenza 'naturali' e di conseguente pericolosità, farebbe al contrario optare per una separazione.

La distribuzione per celle risponde effettivamente a variabili etniche, salvo che per gli albanesi che sono particolari e a cui è meglio non permettere di fare gruppo perché diventerebbero aggressivi e violenti. (*direttore di istituto*)

#### *La gestione della sicurezza*

I poliziotti penitenziari sono spesso i primi, in occasione delle visite agli istituti, a lamentarsi dell'enorme disagio provocato dal sovraffollamento e numerose sono state, negli ultimi mesi, le mobilitazioni e le azioni di protesta dei sindacati. Sotto organico e continuamente sottoposti a turni massacranti (in alcune realtà venete si denunciano fino a 10 ore consecutive di servizio al giorno, a fronte delle 6 previste per contratto, il superamento del limite delle 3 ore giornaliere di straordinario e la sospensione del riposo settimanale), gli agenti vanno incontro a sindromi depressive e altre malattie professionali. Un'effettiva rilevazione è però risaputamente resa difficile da prassi distorte che utilizzano i permessi per malattia per integrare ferie da trascorrere a casa in luoghi lontani dalla sede di lavoro e che potrebbero forse essere affrontate attraverso un'incentivazione dei ricongiungimenti familiari al nord.

Le numerose malattie sono legate al desiderio di integrare le ferie per via della lontananza da casa. Questo è un vero problema, che finora è stato mal gestito attraverso la stortura clientelare dei distacchi sine die, che non sono altro che trasferimenti mascherati. Considerando che gli stipendi non sono male, la mia idea è che sarebbe piuttosto utile incentivare i ricongiungi-

menti familiari per evitare che gli agenti giovani debbano vivere un lungo periodo di solitudine e di vita di caserma. *(direttore di istituto)*

Sembra di fatto esistere, soprattutto da parte delle direzioni degli istituti, una duplice considerazione delle problematiche relative alla gestione delle polizie penitenziarie: da una parte, il riconoscimento delle condizioni ormai insostenibili in cui gli agenti sono chiamati a svolgere il proprio lavoro e della necessità di un innalzamento stipendiale; dall'altra la denuncia di un (conseguente?) assenteismo generalizzato, un uso distorto delle assenze per malattia (fino ad una media, in alcuni istituti, di un 10% al giorno di agenti in malattia, che si alza ulteriormente nei periodi delle feste), la pratica di distaccamenti *sine die* che diventano di fatto trasferimenti a tutti gli effetti e, infine, la protezione di sindacati potenti che impedisce il serio contrasto di tali storture.

L'amministrazione ha sempre calato le braghe di fronte ai sindacati proprio perché non è in grado di garantire condizioni adeguate di lavoro e incentivi gratificanti. Lo stesso vale, peraltro, anche per i detenuti: l'impossibilità di garantire loro tutto ciò a cui avrebbero diritto, in termini di spazio e risorse, fa sì che poi si chiuda un occhio su alcuni comportamenti che andrebbero invece sanzionati. *(direttore di istituto)*

A queste considerazioni si aggiunge il fatto che vi sono alcune sedi, quali per esempio quella veneziana, particolarmente invise agli agenti che non possono permettersi un appartamento in centro storico e sono costretti ad abitare nella caserma interna o a fare i pendolari con la provincia.

Il nord è sgradito e Venezia in particolare è considerata un'isola, almeno la facessero sede disagiata, ci sarebbero punti in più. *(ispettore di polizia penitenziaria)*

Con una carenza di organico di almeno il 30% rispetto alle effettive esigenze e per di più in servizio un quarto degli agenti in meno rispetto alla pianta organica, la situazione del circondariale di Padova è particolarmente problematica. Anche presso la casa di reclusione manca un centinaio di agenti: l'or-

ganico complessivo arriva a 323 agenti, contro i 431 previsti dal decreto ministeriale di riferimento risalente a un decennio fa, il quale peraltro non considera i 45 agenti impiegati nel nucleo traduzioni e i 20 che coprono i ruoli amministrativi scoperti (aspetto questo poco considerato ma che riguarda la maggior parte degli istituti). A Venezia, con un organico di 167 agenti, 30 sono sistematicamente sottratti al lavoro interno perché impegnati nel servizio navale (traduzioni, accompagnamenti) e particolarmente alta risulta l'incidenza di malattie (soprattutto nel periodo estivo) e congedi, con un conseguente effettivo di meno di 100 agenti in perenne difficoltà. A Treviso, dei 187 agenti in organico, ve ne sono in servizio effettivo 130; a Verona sulle 470 unità previste sono effettivamente in servizio 340 agenti e la situazione, a luglio di quest'anno, è stata definita insostenibile. Anche a Vicenza operano 140 agenti a fronte di un fabbisogno di almeno 170 unità, i turni sono di otto ore e si denunciano anche 80 ore di straordinari al mese con la rinuncia obbligata di ferie e riposi.

Il personale è stanco e non ha prospettive, considerando che il piano carceri è pura propaganda. Si naviga a vista. (*direttore di istituto*)

Vi sarebbero alcune realtà (la reclusione di Padova, per esempio) in cui il *turn over* degli agenti di polizia penitenziaria è stato recentemente piuttosto elevato, con un conseguente innalzamento del livello di istruzione dei nuovi agenti e una relativa maggior apertura culturale alle esigenze trattamentali che potrebbe motivare gli agenti in funzione di una gestione diversa degli istituti<sup>10</sup>.

Sono gli agenti stessi, tra l'altro, pur nel rispetto delle esigenze della sicurezza, ad essere ultimamente i maggiori sostenitori dell'utilizzo di misure alternative per i residui pena. Purtroppo, anche le migliori intenzioni devono di fatto confrontarsi con una sostanziale impossibilità di azione ancora una volta legata al sovraffollamento: turni interminabili e ferie non garantite frustrano il personale e minano qualsiasi possibilità di effettivo cambiamento.

In generale, nell'economia della gestione degli istituti i consigli di disciplina risultano relativamente rari, così come le sanzioni disciplinari dichiarate dai direttori e dai comandanti durante le visite (in caso di sanzione, quella maggiormente erogata è l'esclusione dalle attività ricreative e sportive, talvolta l'esclusione *in toto* dalle attività in comune). Più delicato risulta invece essere il tema dei trasferimenti. Con il sovraffollamento aumenta enormemente il livello di conflittualità interna: al circondariale di Padova, dove sono presenti più di venti etnie diverse (principalmente detenuti provenienti dal Nord e dal Centro Africa e dall'Est Europa) ed il *turn over* – come già detto – è altissimo, la direttrice denuncia l'esigenza di ripetuti trasferimenti (600 trasferimenti per sfollamento in un anno). Vi sono poi istituti in cui i trasferimenti sono solo in entrata – a Belluno, per esempio – finendo per costituire la quasi totalità degli ingressi: in casi simili, l'istituto tende a riempirsi dei detenuti che l'amministrazione di istituti più grandi (in particolare Padova) individua come fonti di problemi o comunque, di persone che non hanno alcun rapporto con il territorio circostante, sono lontani dalle famiglie e difficilmente riescono ad essere reinserite socialmente in loco.

In questo carcere sono trasferiti i detenuti dalle città venete più grandi, in particolare da Padova. Qui a Belluno c'è poca criminalità, sono poche le persone che vengono arrestate qui in città. A Belluno arrivano i trasferiti da altre città, persone non collegate al territorio, persone più difficili da reinserire... Ci sono state molte difficoltà, ci hanno mandato i peggiori, basta un capo per creare un conflitto. (*direttore di istituto*)

A Belluno, inoltre, dal 2005, una nuova sezione accoglie circa 25 detenute *transgender* provenienti da tutta Italia, quasi esclusivamente straniere, la cui assistenza sanitaria, sociale e psicologica necessita di un particolare impegno. Si tratta di una realtà per molti sconosciuta, che può creare problemi in termini sia di trattamento che di sicurezza.

Sono persone traumatizzate da precedenti esperienze detentive, che appartengono ad un mondo sociale e culturale particolare, non condivisibile con

i detenuti comuni. *(direttore di istituto)*

Benché sia stato attivato un corso di formazione in tal senso, rivolto ad operatori ed agenti, che si è concluso a febbraio, le associazioni di volontariato denunciano le estreme difficoltà che incontrano nel tentativo di affiancarsi agli operatori istituzionali per fornire assistenza e supporto agli oltre 100 detenuti ospitati a Belluno: in un contesto di forti tagli ai finanziamenti ordinari, il rifiuto dell'amministrazione di affidarsi al volontariato per un supporto materiale e psicologico ai detenuti, chiudendo di fatto il carcere alla società civile, risulta particolarmente problematico.

Per motivi diversi, da Rovigo e da Verona le detenute madri con figli di età inferiore ai tre anni vengono immediatamente trasferite a Venezia: gli istituti infatti non sono attrezzati per un nido e, al massimo, si adibisce a tal fine uno stanzino, in attesa del trasferimento.

#### *Trattamento e rieducazione*

Ovunque in carenza, gli educatori penitenziari ricoprono compiti particolarmente delicati, quali la gestione del primo ingresso in carcere (consulto psicologico, colloquio di primo ingresso) e l'osservazione dei detenuti in funzione della definizione del trattamento adeguato. Grazie all'interessamento e alla segnalazione dell'educatore può essere possibile per i detenuti avere accesso alle diverse opportunità trattamentali, essere indirizzati verso percorsi di formazione e di studio adeguati alle proprie esigenze, ricevere informazioni sulla disponibilità di impiego. D'altro canto, il principale strumento di rieducazione del condannato dovrebbe essere, secondo il nostro ordinamento, proprio il lavoro: l'apprendimento e la pratica di un'attività lavorativa sono considerati la strada prioritaria da percorrere nella prospettiva del reinserimento sociale del reo e, per questo, formazione e lavoro in carcere dovrebbero essere pensati in funzione dell'uscita, garantendo l'acquisi-

zione di competenze professionali spendibili sul mercato del lavoro esterno. Purtroppo, le effettive occasioni di formazione e di acquisizione di una professionalità in carcere sono molto limitate (cfr Naldi, Bonatelli, Ioele e Napoleone 2004). Il personale dedicato al trattamento è presente sempre in misura estremamente ridotta rispetto alle effettive esigenze, particolarmente nell'attuale situazione di estremo sovraffollamento. Il *turn over* altissimo che caratterizza le case circondariali impedisce di fatto, per molti detenuti, anche la minima attivazione di un percorso trattamentale, impegnando in attività di contenimento e di gestione dell'emergenza personale educativo che potrebbe invece dedicarsi con maggior risultato ai detenuti con pene più lunghe. I numeri in questo caso riescono comunque a parlare da soli: a Venezia, a fronte dei 300 reclusi, gli educatori sono solo tre, altrettanti gli assistenti sociali che riescono, alternandosi, a garantire una presenza di quattro giorni a settimana, e gli psicologi in convenzione con 17 ore al mese a testa. A Verona, per i 900 detenuti, sono presenti quattro educatori e due psicologi in convenzione. A Treviso, per 300 detenuti, sono in servizio tre dei quattro educatori previsti e i tre psicologi *part time* sono stati sostituiti con uno psicologo a tempo pieno che deve però dividersi con il minorile adiacente al circondariale. A Rovigo, con un centinaio di detenuti, l'unico educatore è presente in istituto solo poche ore alla settimana (sembra supplire in parte alle inevitabili carenze in tal senso una psicologa particolarmente presente). Grazie al nuovo concorso alla casa di reclusione di Padova si è recentemente registrato un importante incremento dell'organico dell'area pedagogica che ha portato, a luglio, ad una decina gli educatori presenti in istituto (un paio di successivi trasferimenti li ha attualmente ridotti ad otto); gli assistenti sociali dell'UEPE risultano regolarmente presenti e gli psicologi, ancora in convenzione, sono due.

La disponibilità di attività formative varia molto da istituto a istituto, incidendo pesantemente sulla stessa qualità della vita detentiva: a Belluno e a Rovigo si riescono a garantire solo

l'alfabetizzazione e la scuola media (a Rovigo più che altro si assiste chi desidera prendere la licenza); a Venezia, sono presenti l'alfabetizzazione (pare vertiginoso l'aumento delle richieste da parte degli stranieri), le scuole elementari e medie e il corso d'inglese (per un totale di 45 detenuti impegnati e 30 in lista d'attesa); a Treviso, tra alfabetizzazione, scuola media, corso per geometri, corso di informatica di base e inglese, circa un terzo dei detenuti (91 persone) riesce a frequentare una qualche tipo di attività di formazione, e vi sono anche corsi professionali tenuti dalla Regione (per elettricisti, operatori web, idraulici); a Verona nel 2009 risultano complessivamente impegnati in attività formative e di istruzione 550 tra detenuti e detenute (sei classi di alfabetizzazione, tre classi di scuola media, una classe di liceo linguistico e una di scuola alberghiera).

I corsi di formazione professionale risultano complessivamente scarsamente collegati con l'effettiva domanda di lavoro, le opportunità lavorative normalmente accessibili ai detenuti sono per lo più dequalificate e, soprattutto, riguardano solo una minima percentuale dei detenuti. Eppure, quello che i detenuti chiedono è soprattutto di lavorare. Al circondariale di Padova sono impiegati 30-35 detenuti, pari al 13%, per meno di due ore al giorno: solo 2 detenuti lavorano per ditte esterne, mentre gli altri sono impiegati nei cosiddetti servizi domestici (scopini, spesini, cuccinieri). A Venezia il lavoro interno impiega 18 detenuti, di cui solo i tre cuochi sono fissi e gli altri a rotazione sulla base di una graduatoria basata sulle competenze e sul fine pena; le attività esterne comprendono invece l'assemblaggio (solo due detenuti per poche ore settimanali) e una prospettiva legata ad un nuovo accordo per il taglio del vetro che potrebbe coinvolgere fino a 15 detenuti con una buona retribuzione. A Rovigo i lavoratori domestici, anche qui impiegati per un monte ore davvero scarso, sono complessivamente una quindicina. Sono presenti alcune lavorazioni esterne, gestite da una Cooperativa, quali l'assemblaggio di componenti per caldaia e materiali elettrici e la riparazione di biciclette, che

impiegano una decina di detenuti selezionati dalla cooperativa stessa attraverso colloqui individualizzati. A Treviso il lavoro interno impiega 26 detenuti, mentre nelle lavorazioni esterne, gestite anche qui da una Cooperativa, sono occupati altri 15 detenuti (lavorazione del vetro, falegnameria, assemblaggio, riparazione stampanti). A Verona le direzioni che si sono succedute nel tempo hanno ritenuto di dover valorizzare il lavoro connesso alle attività di formazione professionale proiettato verso il momento della scarcerazione, con l'attivazione, quest'anno, di uno sportello di orientamento lavorativo: nel dicembre 2009 i detenuti in apprendistato erano una cinquantina. Il lavoro interno ha conosciuto invece una flessione rilevante: i 70 detenuti (in rotazione) impegnati nel 2007 sono scesi a 32 nel 2009.

Per quanto riguarda le attività più strettamente culturali, presso la casa circondariale di Padova viene offerta ai detenuti dall'associazionismo locale la possibilità di partecipare ad un progetto innovativo di coltivazione biologica finanziato dalla Regione con la partecipazione di una decina di detenuti che, dato l'elevato *turn over*, si susseguono a seconda delle presenze; si sono attivati nel 2009 un cineforum rivolto ai detenuti con problemi di tossicodipendenza e un percorso di arte-terapia che si è concluso a gennaio. L'importante funzione che in tale contesto viene inoltre ricoperta dai mediatori culturali, che nel corso del primo impatto con l'istituto garantiscono traduzioni, interpretariato e comunicazioni interne coprendo una ventina di aree linguistiche, è messa a repentaglio dai recenti tagli ai fondi regionali che hanno finora coperto le attività in questione. A Venezia le cooperative locali organizzano una serie di attività culturali comprendenti, tra l'altro, un percorso sulla paternità, dedicato a detenuti padri o nonni, focalizzato sull'importanza di una continuità relazionale; incontri di filosofia e *Thai Chi*; un servizio di orientamento al lavoro rivolto in particolare ai detenuti in uscita. Sono inoltre presenti laboratori di editoria elettronica, di serigrafia, di pelletteria e di taglio del vetro. A Rovigo l'offerta di attività interne compren-

de la stampa di un giornale interno, la produzione di splendide bambole di pezza (pare però dagli alti costi e difficilmente smerciabili) e di modelli di imbarcazioni. Altri corsi molto frequentati (come per esempio quello di taglio e cucito) non sono più stati finanziati dalla provincia. A Verona fondi regionali hanno negli ultimi anni garantito una serie di attività (corsi di cinofilia, musica, pittura, giardinaggio, cucito, ginnastica, inglese, scrittura autobiografica e, più recentemente, giornalismo) che hanno registrato una presenza media di una quindicina di detenuti ciascuno. È inoltre attivo da anni un percorso di sensibilizzazione per studenti delle scuole superiori, il “Progetto Carcere & Scuola”, che promuove incontri sportivi tra detenuti e studenti. Lo stesso progetto è presente anche a Vicenza, dove però risultano esservi ultimamente problemi per l’attivazione di altri progetti culturali, e alla reclusione di Padova dove gli studenti delle scuole superiori della provincia entrano regolarmente nella redazione della rivista ‘Ristretti Orizzonti’.

Ma l’unica casa di reclusione maschile del Veneto merita un discorso a parte. A Padova il nuovo complesso della casa di reclusione, entrato in funzione nel 1991, è l’unico della Regione destinato ad ospitare i detenuti condannati in via definitiva a pene superiori ai cinque anni. Ciò comporta, da una parte, una maggior offerta di attività formative e trattamentali e di possibilità lavorative all’interno dell’istituto, dall’altra, una maggior differenziazione interna che connota qualitativamente la quotidianità detentiva di coloro che a tali attività riescono ad accedere e di quanti invece non vi riescono. Nell’ultimo anno circa 280 detenuti sono stati impegnati tra attività scolastiche, culturali e di formazione e circa 160 in attività lavorative per conto dell’amministrazione penitenziaria (un centinaio) o di terzi (una sessantina). Le aree chiamate Rotonda 2 (comprendente le aule scolastiche, la cappella, un auditorium) e Rotonda 3 (il Centro di documentazione comprendente la biblioteca, l’attività di rassegna stampa e la legatoria coordinate dalla Cooperativa AltraCittà e la redazione

della rivista Ristretti Orizzonti e il Tg 2 Palazzi, che ogni sabato trasmette il suo notiziario all'esterno attraverso l'emittente televisiva TeleChiara, coordinate dall'Associazione Granello di Senape), oltre al Polo universitario che può ospitare una dozzina di detenuti tra gli iscritti alla locale università (attraverso un protocollo di intesa che dal 2003 impegna alcune Facoltà), fanno della casa di reclusione di Padova un carcere all'avanguardia per quanto riguarda le attività formative e culturali. L'offerta lavorativa che passa attraverso il Consorzio Rebus, formatosi nel 2004 per iniziativa della Cooperativa Giotto, comprende attività artigianali e di assemblaggio, oltre che un laboratorio di pasticceria e servizi di cucina (in gestione anche la cucina del carcere, oltre che alcune mense scolastiche cittadine) che impiegano i detenuti con un contratto di formazione che, dopo nove mesi, si trasforma in assunzione. Purtroppo, però, poiché sono molti i detenuti che frequentano contemporaneamente diverse attività formative, culturali o lavorative, è possibile affermare che anche alla casa di reclusione ben più della metà (probabilmente i due terzi) dei detenuti può uscire dalla propria cella solo per le quattro ore d'aria (due al mattino e due al pomeriggio) destinate ai passeggi e per le due ore di socialità previste dopo cena. Si tratta in genere dei detenuti dalle risorse (umane e sociali) più limitate, quelle per cui il carcere finisce per diventare una vera e propria discarica, un luogo di mero contenimento da cui uscire dopo lunghi processi di disculturazione e prigionizzazione in condizioni di maggior deprivazione rispetto a quando si è entrati.

#### *Servizio sanitario in transizione*

Il passaggio di competenze della sanità penitenziaria dal Ministero di giustizia agli enti regionali (DL 230/99) è stato recepito dalla Regione Veneto con la legge 64/05 e perfezionato attraverso il DPCM del 1 aprile 2008 con il trasferimento alle ULSS dell'assistenza medica specialistica, dell'assistenza farmaceutica, dell'intervento sulle tossicodipendenze, della

vigilanza sull'igiene pubblica e della prevenzione a favore delle persone detenute e internate. Tale trasferimento di competenze è stato in buona parte attuato, come risulta dal 'Report in progress sulla sanità penitenziaria nel Veneto'<sup>11</sup>. Il documento mette peraltro in evidenza alcuni nodi critici di indubbia rilevanza: vi si può leggere che i finanziamenti statali sono tarati sulla popolazione detenuta al 31 dicembre 2007 (quando cioè gli effetti dell'indulto erano rilevanti e i livelli di sovraffollamento incomparabili con quelli attuali); che le USLL faticano a reperire personale disponibile a lavorare in carcere; che la Regione intende farsi carico delle spese mediche relative esclusivamente ai detenuti residenti in Veneto. Queste ed altre criticità sono state oggetto di confronto con i medici penitenziari che abbiamo incontrato nel corso delle visite. Già con riferimento ad una valutazione generale della riforma, come vedremo nel prossimo paragrafo, si riscontrano visioni contrapposte.

*Verso un criterio egualitario? Tagli e ridefinizioni tra patologia sociale e patologia penitenziaria*

Nella Casa Circondariale di Padova, dove il 95% dei reclusi è in attesa di giudizio e il 60% è tossicodipendente, gli italiani sono solamente 12, mentre il resto della popolazione detenuta è costituito da stranieri di 22 etnie diverse. Alla Reclusione, invece, gli italiani sono più della metà e 778 detenuti hanno una condanna definitiva. Oltre il 10% dei reclusi (107 persone) ha malattie di tipo psichiatrico; a 121 è stata riscontrata una forma di epatite, mentre i sieropositivi HIV accertati sono 6. (19\6\2010)

Al di là del caso limite dell'ormai famigerata CC di Padova, a detta degli operatori sanitari che lavorano nelle prigioni venete, il quadro clinico complessivo della popolazione detenuta tende al peggioramento. La patologia più diffusa resta la tossicodipendenza. Nonostante le rinomate incertezze nella definizione e nell'accertamento dello status di dipendenza da sostanze psicoattive, tale 'malattia cronico-recidivante' affliggerebbe un terzo dei detenuti. Varie forme di disagio psicologico e

malattia psichica sarebbero in costante espansione, variamente connesse – il criterio della doppia diagnosi è oggetto di perplessità diffuse – all’evoluzione degli stili di consumo di droghe e alcol.

Il carcere non può essere considerato ideologicamente peggio di tutto. Quanta gente ho visto uscire di qui sapendo che andava a morire? Tanta. Tantissima che sicuramente andava a stare peggio. (*medico del SerT in carcere*)

Penso che sia un cambiamento culturale che non si vede solo qui, ma negli istituti di pena in generale: prima il detenuto doveva obbedire e basta, doveva soffrire... adesso l’idea è quella di un rapporto terapeutico. Questo si vede anche nei tempi di risposta alle istanze sanitarie, che per alcuni sono migliori che all’esterno. Infatti, anche se non posso esserne sicura, io ho l’impressione che ultimamente alcuni detenuti, soprattutto stranieri, entrino apposta in carcere per motivi sanitari, per essere curati. (*medico penitenziario*)

Tanti stranieri non hanno mai visto un dentista. (*medico penitenziario*)

Il problema fondamentale è la carne, per chi non si può permettere di acquistarla col sopravvitto e non ne riceve dai parenti. La carne è troppo dura per i denti di molti detenuti<sup>12</sup>, proprio non riescono a masticarla. Tenga presente che i problemi dentari sono diffusissimi in carcere, forse sono il problema sanitario più diffuso. Allora ci arrangiamo molto spesso con la ‘dieta-latte’ che almeno compensa un poco... Ma sarebbe necessaria una dieta vegetariana ad alto contenuto proteico come alternativa... Purtroppo non è possibile. (*medico penitenziario*)

Nei brani appena proposti emerge una questione decisiva per gli assetti della sanità penitenziaria. Il carcere, qui inteso con Wacquant (2002) alla stregua di un ente che supplisce a un *deficit* di assistenza pubblica sul territorio, si configura come ricettacolo di patologie riconducibili alle condizioni di marginalità sociale estrema di chi vi è recluso. Malattie dermatologiche, odontoiatriche, legate alla cattiva alimentazione (apparato digerente), tubercolosi, sieropositività e AIDS, danni ortopedici mal gestiti: un quadro allarmante dello stato di salute della popolazione detenuta che deve essere gestito nell’ambito di strutture sovraffollate – spesso gelide d’inverno e sempre

torride d'estate –, di infermerie stracolme anche per via delle pratiche di autolesionismo che i detenuti mettono in atto. Ma i tagli sono anche di spesa.

Anche sui farmaci si pone la necessità di spendere in modo oculato per ragioni di budget, evitando di acquistare cose inutili come gli antidolorifici in crema. Negli anni passati abbiamo capito che la tendenza era quella del taglio anche sulle spese mediche, così abbiamo fatto una bella scorta e viviamo ancora un po' di rendita. (*medico penitenziario*)

Con un contributo di AGECS -e quindi tramite le farmacie comunali- l'infermeria del carcere di Verona sarà fornita di una buona scorta di medicinali da banco destinati al femminile. "Molte delle donne non possono permettersi di comparare farmaci che sono davvero importanti per la loro cura e igiene", spiega la garante dei detenuti di Verona Margherita Forestan. "Adesso, almeno per un anno, potranno riceverle senza problemi". (13\6\2010)

In un quadro così delineato, al passaggio di consegne dal Ministero di giustizia alle ULSS viene generalmente attribuito un valore simbolico positivo. Come ci hanno ribadito molti operatori penitenziari, tale mutamento parifica, almeno sulla carta, le prestazioni sanitarie destinate alla cittadinanza a quelle dedicate ai detenuti. Un fondamentale criterio di equità ne risulterebbe quindi ristabilito. Al di là delle conquiste formali, si presentano però dubbi sostanziali piuttosto rilevanti. Dobbiamo precisare che essi non riguardano tutti i medici: alla CC di Treviso, ad esempio, abbiamo parlato con un responsabile medico che ha definito "indolore" la riforma.

Una prima area di incertezze è legata al mancato riconoscimento delle specificità della medicina penitenziaria, sia dal punto di vista della peculiarità delle patologie che si riscontrano in carcere, sia da quello delle caratteristiche professionali e formative dei suoi operatori sanitari. Un secondo nucleo di problematiche è riferito al mancato ampliamento di organico di medici e infermieri. Un'aspettativa delusa dopo anni di speranze, unitamente a quella di un eventuale incremento salariale. Da quanto ci risulta dalle visite effettuate, organici e stipendi sono rimasti generalmente immutati, mentre permangono

incerte le modalità di regolazione amministrativa dei rapporti con gli specialisti (psichiatri inclusi) che lavorano in carcere sulla base di convenzioni.

La riforma della sanità penitenziaria non ha prodotto i risultati auspicati: l'ASL ha assorbito il personale insufficiente che già c'era, pur promettendo che qualche nuova assunzione ci sarà. *(direttore di istituto)*

Abbiamo liste di 20 persone da visitare ogni giorno e, per via del sovrappollamento, ci hanno tolto il supporto di alcuni agenti. Al di là delle difficoltà in campo clinico viviamo così un aggravio insostenibile di lavoro burocratico. Prima mi gestivo la questione dei farmaci, ora è un'odissea. Sono difficoltà che si inseriscono nella transizione già critica del passaggio delle competenze all'ASL: è critica perché i tempi di attesa sono allucinanti per tutti i cittadini, detenuti compresi. I casi più problematici sono relativi ai detenuti in attesa di giudizio per i quali i tempi si allungano poiché serve il nulla osta del magistrato di sorveglianza. L'organico è rimasto stabile, ma le aspettative legate a riconoscimenti di funzioni specifiche (medicina penitenziaria) e salariali sono state al momento frustrate mentre i contratti, semplicemente prorogati, sembrano indirizzati piuttosto a una precarizzazione dei ruoli sanitari negli istituti di pena. A me sembra che l'orientamento dell'ASL è quello di contrarre le spese, forse potrebbero migliorare le prestazioni degli specialisti, ma in questo caso si pone la questione del reperimento degli spazi dove farli lavorare se avessero più ore. Per ora ci accontentiamo di ciò che passa il convento. *(medico penitenziario)*

L'ASL sta stringendo, non ci sono i soldi. Si tratta di un dramma, visto che a causa della carenza di personale di polizia saltano continuamente le visite fissate anche mesi prima per via delle liste d'attesa dell'ASL. Penso soprattutto ai reclusi con patologie psichiatriche, che sono in continuo aumento. Poveri disgraziati che in carcere cercano quasi un rifugio, ma poi in realtà ci stanno proprio male. Prenda gli oligofrenici figli dell'alcolismo diffuso in queste zone del Veneto: le famiglie li tengono, ma prima o poi una cazzata la fanno. *(medico penitenziario)*

### *Quale tossicodipendenza, quale trattamento?*

Secondo i dati ufficiali proposti al 31 dicembre 2009 dal Provveditorato regionale alle carceri, la condizione di tossicodipendenza riguarda il 30% dei soggetti detenuti in Veneto, mentre gli alcolodipendenti sarebbero solo il 2% della popolazione reclusa. Il dato medio rischia di non essere molto affida-

bile, giacché, ad esempio, si riscontrano differenze di difficile comprensione tra il 18.3% dei tossicodipendenti alla CC di Verona, il 23.5% alla CC di Rovigo, il 42.1% alla CC di Treviso e il 46.3% alla CC di Padova. Al di là delle incertezze in sede di definizione e diagnosi, abbiamo riscontrato una consapevolezza (auto)critica degli operatori sanitari rispetto all'evoluzione delle condotte tossicofile e tossicomaniache. Si tratta di un mutamento negli stili di uso e abuso di sostanze che comporta una serie di difficoltà aggiuntive dal punto di vista terapeutico e trattamentale. I paradigmi legati alla cura dei pazienti dipendenti da oppiacei appaiono via via più desueti e la gestione di un numero crescente di politossici appare davvero un'impresa.

I tossicodipendenti tradizionali da eroina sono scomparsi totalmente per lasciare il posto a soggetti multidipendenti che utilizzano un po' di tutto a seconda di quello che trovano: alcol, pastiglie, cocaina, eroina, extasy, fumo. (*medico penitenziario*)

Impresa che si rivelerebbe peraltro impossibile nei confronti dei reclusi stranieri che non hanno i requisiti formali per accedere ai trattamenti specialistici offerti dai SerT all'interno degli istituti di pena<sup>13</sup>. In realtà, alcuni componenti degli staff dei SerT ci hanno confidato (a volte con orgoglio, altre con pudore) che per loro il trattamento non ha razza né cittadinanza e di praticare le terapie ritenute opportune per tutti i detenuti. In altri casi si trovano soluzioni alternative, in altri ancora le pratiche di accertamento configurano una situazione di aperta discriminazione. Carcere che vai, usanze che trovi.

Dal punto di vista dei colloqui di sostegno, per gli stranieri suppliscono i volontari, mentre per i farmaci i medici si arrangiano con ansiolitici e anti-nausea. (*medico penitenziario*).

In questo istituto il medico responsabile del SerT si rifiuta di occuparsi dei detenuti che non abbiano fatto l'esame del capello. In pratica lo impone. Il problema è che l'esame costa 150 euro ed è a carico del detenuto. Gli italiani sono spesso in condizioni di pagarlo e comunque sono quasi sempre già seguiti da un SerT. Tra gli stranieri ci sono gli spacciatori con i soldi

che se lo possono permettere e i poveracci che si fanno l'astinenza durissima con qualche psicofarmaco che gli diamo noi. In pratica, li lasciano a soffrire. (*medico penitenziario*)

Anche se queste disparità nell'ambito del trattamento terapeutico delle tossicodipendenze sono particolarmente preoccupanti e si traducono in veri e propri meccanismi di discriminazione istituzionale legalmente fondata, essi non devono indurci a sottovalutare la questione della sostanziale inadeguatezza degli stessi. La somministrazione di farmaci antiastinenziali quali il Subutex e il Metadone<sup>14</sup> – prevista per contrastare le dipendenze da oppiacei – è utilizzata invece per terapie ampiamente approssimative dirette a una popolazione che si caratterizza, come detto, per tipologie di assunzione di sostanze quantomai variegata. Siamo di fronte ad un elemento di crisi strutturale degli approcci terapeutici. Un anziano medico di SerT – che ringraziamo per la disponibilità fuori dal comune – ci ha offerto la sua opinione disincantata. Le sue parole ci sembrano una perfetta sintesi per concludere questo paragrafo.

La figura emergente del poliassuntore, che si fa soprattutto di alcol e benzodiazepine, rende più difficile l'operato del SerT all'esterno e all'interno del carcere. Per sgombrare il terreno da equivoci, guardi che io me li sono fatti gli anni '80 al SerT all'esterno, somministrando terapie metadoniche quando le ritenevo utili e prendendomi gli insulti: 'spacciatore di Stato' e quant'altro. Quindi: nessun pregiudizio, il metadone va usato quando serve. Detto questo, dall'interno posso dirle che la riduzione del danno è ormai un pacco. Si distribuisce metadone alla cazzo a soggetti che si strafanno di cocaina, alcol e benzodiazepine. Capisco i miei colleghi che evitano i guai, che qualcuno ogni giorno spacchi tutto, e prendono ordini dai pazienti. Anch'io mi sono cagato addosso diverse volte, ma siamo professionisti, col metadone non si scherza. Infatti, puntualmente, i pazienti più problematici che ho sono quelli che vengono dal SerT con terapie metadoniche da cavallo. Roba da non credere. Ogni tanto chiamo i colleghi all'esterno, che ormai mi detestano, e gli chiedo se sono impazziti. La verità è che questi stessi soggetti, appena entrano in carcere, chiedono quasi tutti una riduzione del dosaggio perché lo assumono davanti a me: è evidente che fuori invece ne rivendono almeno una parte. Se c'è una terapia metadonica in atto all'esterno, io sono tenuto a seguirla. Certo, in carcere è più facile scalare perché le sbarre limitano il desiderio psichico di farsi e i detenuti non possono assumere tutte le varie sostanze che li rendono

olidipendenti. Però le astinenze dei poliassuntori mi preoccupano molto: le più terribili e pericolose, con gente che ci può lasciare la pelle, sono quelle da barbiturici e alcol. Attenzione però, l'astinenza non è di per sé una malattia bensì una fase transitoria nella quale il corpo si riassetta su altri equilibri: non ha senso risolvere tutto col metadone. Quale sarebbe l'utilità? Il metadone si può usare in casi d'emergenza: se valuto che sia sensato, posso far intraprendere terapie metadoniche anche a chi non ne aveva all'esterno – in particolare agli stranieri –, ma con grande accortezza, avvertito dei rischi di manipolazione<sup>15</sup>. Rischi che si sommano a una difficoltà oggettiva, che è quella della diagnosi. I test delle urine ci dicono solo cosa ha assunto il soggetto nell'ultimo periodo, non sono indicatori affidabili di uno status: per questo la manipolazione è un problema. Di fronte alle difficoltà di diagnosi è poi difficile stabilire prescrizioni, di sicuro io non sargo metadone senza un quadro definito. (*medico di SerT*)

### *Conflittualità, eventi critici e disagio psichico*

Nel corso delle visite alle carceri venete degli ultimi cinque anni, solo raramente abbiamo incontrato disponibilità quando chiedevamo di discutere dei bilanci del settore sanitario. Quando è stato possibile (dati alla mano o senza) è emerso che la netta maggioranza delle spese farmaceutiche era assorbita dall'acquisto di psicofarmaci, in particolare di barbiturici e ipnoinducenti. Una stima che deriviamo dal complesso dei colloqui con i medici ascoltati ci porta in effetti a concludere che almeno il 60% dei detenuti negli istituti considerati fa quotidianamente uso di questi medicinali.

La nostra popolazione detenuta di riferimento è quindi in netta prevalenza quotidianamente sedata. Questa sedazione è riconducibile a diversi quadri interpretativi, che non si escludono vicendevolmente. La prima ipotesi è che si tratti di una risposta istituzionale a una legittima richiesta di ottundimento: collocato in un ambiente tracimante, ridotto a stare (più spesso a giacere) in spazi vitali ridottissimi soprattutto all'interno delle celle, qualunque soggetto – sano di mente o meno – cercherebbe di alleviare le sue sofferenze.

Quasi tutti richiedono ipnoinducenti e barbiturici: cercano di dormire il più possibile per non pensare. (*medico penitenziario*)

Quasi la totalità dei detenuti assume psicofarmaci, per dormire, per sopportare il carcere. (*infermiere penitenziario*)

Dopo tanti anni sono avvilito e amareggiato, non c'è coordinamento, si procede così come viene. Gli OPG non prendono gente in osservazione, io sono molto prudente nell'inviare detenuti in OPG, lo faccio solo quando individuo patologie psichiche molto serie. Ebbene, me li rimandano indietro quasi tutti dicendo che sono sani come pesci. In ogni caso, dato e non concesso che ci siano i presupposti per fare terapia in carcere, al detenuto non interessa la terapia della parola. Sono specializzato in psichiatria veloce, ne vedo tanti che di psichiatrico non hanno un bel niente, somministro farmaci per dormire rischiando che poi vengano scambiati. Il sonno accorcia il tempo di detenzione. (*medico del SerT in carcere*)

La seconda ipotesi si basa invece sulla diffusa considerazione dell'aumento dei soggetti che giungono in carcere come portatori di disagi psichici di varia natura e intensità. Il trattamento con psicofarmaci sarebbe allora riconducibile a un'istanza propriamente terapeutica, con particolare riferimento ai detenuti in 'doppia diagnosi', ossia a quei soggetti che utilizzano droghe per contrastare un disagio profondo. Questa tipologia diagnostica appare invero piuttosto labile.

Porsi la domanda sul rapporto tra disagio mentale e tossicodipendenza è come chiedersi se è nato prima l'uovo o la gallina. Prima il disagio o prima il consumo? Raramente lo si capisce. (*medico penitenziario*)

Qui alla CC di Venezia circa 200 detenuti su 300 fanno uso di psicofarmaci e circa 25 assumono antidepressivi. Tali dati sul rapporto tra carcere e malattia mentale vanno interpretati anche alla luce del fatto che i casi psichiatrici sono in costante aumento. (*medico penitenziario*)

La terza ipotesi ci introduce alle tematiche relative alla conflittualità interna, alle risse, alle pratiche autolesionistiche e ai suicidi. Attraverso una distribuzione massiccia di psicofarmaci<sup>16</sup> si realizzerebbe una strategia di controllo tesa a ridurre gli episodi di violenza e a contenere le forme di disagio che potrebbero avere un impatto negativo sulla già problematica

gestione della quotidianità detentiva da parte del personale preposto. Certo, se si considera il seguente dialogo tra operatori raccolto alla CC di Venezia, l'impressione è quella di strategie che ancora una volta si basano su una navigazione a vista: *“Le problematiche psichiatriche sono di sempre più difficile gestione: roba seria e pericolosa, non è gente che gestisci con la pillolina -ci dice una direttrice di istituto. L'educatore presente aggiunge: “Ci vuole il detenuto ‘anima pia’ che si fa carico del compagno in difficoltà, ma è merce rara. In questo senso il sovraffollamento paradossalmente aiuta perchè se metti un matto con altri tre questo viene automaticamente contenuto”.* *“Mettere i pazzi tutti insieme? – aggiunge il comandante di polizia penitenziaria – Non è possibile, si creerebbero conflitti ingestibili”.* *Quando mandiamo qualcuno in OPG prendiamo una boccata d'aria, ma poi tornano semplicemente imbottiti di farmaci e dopo due mesi ricominciano ancora peggio”.*

Qualunque sia il quadro interpretativo che si ritiene più convincente, vi è da considerare come tutti gli operatori ascoltati condividano la percezione di un disagio psichico in forte crescita. La strategia di contenimento basata sulla distribuzione massiccia di psicofarmaci può allora essere messa in discussione sulla base di valutazioni terapeutiche o legate all'immancabile questione del contenimento delle spese.

Qui a Belluno, circa il 70% dei detenuti fa uso di psicofarmaci, che assorbono il grosso della spesa farmaceutica. Le dosi non sono elevate perché non voglio ridurre i soggetti in automi, devono ragionare con la propria testa. *(medico penitenziario)*

Ormai la nostra attenzione deve andare soprattutto alla malattia mentale. Le patologie psichiatriche sono rare ma il disagio mentale è dilagante, e viene dall'esterno, dallo stress, dai ritmi di vita. Nello specifico direi che c'è un disagio mentale comunque connesso ai processi migratori, al lasciare il proprio ambiente di riferimento per trovarsi qui senza nulla in mano. Poi c'è l'impatto emozionale della detenzione, molto pesante per soggetti già provati... Il consumo di psicofarmaci ha dell'incredibile: qui riguarda circa l'80% dei detenuti, anche se stiamo cercando di prescriberne meno anche per ragioni di bilancio. Il lavoro dei due psichiatri convenzionati è apprezzabile, ma non

è sufficiente a rispondere alla crescente richiesta di colloqui di gente che sta male. (*medico penitenziario*)

Il trattamento del disagio psicologico e psichico che si manifesta all'interno delle strutture penitenziarie, come suggerisce l'ultimo brano di intervista proposto, incontra una risposta largamente insufficiente nei termini di terapie basate sull'ascolto. Dato e non concesso che il *setting* penitenziario possa consentire risultati apprezzabili attraverso queste pratiche, la possibilità di organizzare momenti di confronto viene a volte perseguita attraverso la creazione di gruppi di mutuo-aiuto, o di spazi terapeutici gestiti dal volontariato quando le istanze di sicurezza lo consentono.

Colloqui tra volontari e detenuti anche nelle sezioni e non solo nelle aree trattamentali, e con orari protratti fino alle 18. Un ordine di servizio chiaro quello del direttore della casa circondariale di Vicenza, a seguito della circolare inviata dal DAP nell'ottica di contenere il disagio esistenziale dei soggetti privati della libertà personale, e prevenire il compimento di atti autoaggressivi. Un ordine di servizio ormai esecutivo, che in un momento di forte sovraffollamento come quello attuale rischia però di essere compromesso da un numero non sufficiente di agenti penitenziari adibiti al controllo della sicurezza. (6/6/2010)

'Suicidio' e 'autolesionismo' sono costrutti complessi (Concato e Rigione 2005) e pertanto irriducibili a spiegazioni focalizzate sulla reattività di soggetti posti in condizioni di detenzione rese pessime dal sovraffollamento e dalle carenze strutturali fin qui descritte. Noi non abbiamo le competenze per sviluppare una riflessione compiuta sul rapporto le origini del disagio psichico (nella detenzione, nella marginalità, nell'assenza di legami sociali, nell'incupimento delle prospettive esistenziali?).

E i fatti parlano di detenuti che arrivano a tagliarsi per ottenere, dopo anni, un colloquio con l'educatore; di permessi rifiutati senza apparente motivo e delle conseguenti occasioni di lavoro perse, dei pochissimi detenuti in semilibertà e ancor meno in lavoro esterno, della palestra inagibile da più di un anno, degli stessi alloggi della polizia penitenziaria parzialmente inagibili, dell'impossibilità, per l'amministrazione, di fornire ai molti detenu-

ti che non possiedono nulla i beni essenziali a cui hanno diritto, dalla carta igienica ai prodotti d'igiene, dai vestiti al francobollo settimanale. (4/2/2010)

Certo, la tremenda contabilità<sup>17</sup> dei suicidi, dei tentati suicidi e degli atti di autolesionismo<sup>18</sup> che trapela dalle carceri italiane e venete ci indica una tendenza in crescita che induce a ipotizzare che esista una correlazione significativa tra questi fenomeni e i tassi di sovraffollamento, o meglio con le conseguenze che essi producono sulle condizioni materiali di reclusione.

Non stupisce quindi che il sistema sanitario interno sia di difficile gestione, anche alla luce del fatto che la struttura penitenziaria di Belluno si colloca al terzo posto per numero di detenuti che, insofferenti a una realtà carceraria sempre più pesante, hanno messo in atto azioni di autolesionismo e forme di protesta. Queste arrivano soprattutto dagli stranieri, che del resto costituiscono la maggioranza dei reclusi nella casa circondariale (17/4/2010).

Analoghe deduzioni si possono avanzare con riferimento alle dinamiche conflittuali che si verificano all'interno delle prigioni. Anche in questo campo la ricerca dei fattori causali non consente di individuare linee interpretative univoche. Quando il conflitto assume una configurazione rivendicativa – come nel caso delle proteste dei detenuti che hanno investito le carceri venete nell'estate del 2009 –, gli operatori intervistati mostrano tendenzialmente di condividerne le ragioni, accettando modalità più morbide (battitura delle stoviglie sulle sbarre), salvo poi stigmatizzare gli 'eccessi' (aggressioni agli agenti, bruciatura di materassi). È interessante osservare come l'assenza di riscontri anche minimi a fronte delle forme di protesta più blande non li induca a considerare inevitabile una *escalation* di intensità e violenza.

Ma appunto le forme conflittuali sono anche ricondotte alle caratteristiche ambientali delle prigioni e alle condizioni psicologiche di chi le abita. L'immagine è quella di una polveriera dove le scintille sono destinate a scaturire quotidianamente, di una massa di soggetti – sottoposti a uno stress micidiale –

che spesso vanno fuori di testa. In questo caso, i meccanismi di alterazione indotti dall'uso di sostanze all'interno del carcere rivelano tutta la loro ambivalenza. La sedazione diffusa comprime queste spinte, la distribuzione di alcolici funziona da detonatore. Tanti operatori si esprimono così in favore dell'eliminazione degli alcolici (prassi ormai consolidata in diversi istituti veneti) o di una loro riduzione. In realtà appare evidente che sono piuttosto le difficoltà di gestire la somministrazione delle sostanze psicoattive a determinare le condizioni di un loro pericoloso uso combinato ed improprio.

Tanti incidenti avvengono per via del vino. L'amministrazione secondo me sbaglia a permetterne la distribuzione, perchè poi loro si organizzano con degli scambi e lo mescolano con gli psicofarmaci. *(direttore di istituto)*

A Treviso autolesionismo e risse sono crollati con la scelta di non distribuire più alcolici. Facciamo sì e no un consiglio di disciplina al mese. Sono ormai sette anni che vino e birra non vengono più distribuiti. Prima venivano scambiati con barbiturici o sommati ad essi. *(comandante di polizia penitenziaria)*

L'elemento di maggiore preoccupazione sono le risse tra detenuti albanesi, rumeni e maghrebini: persone prive di rete sociale. Il nervosismo e l'aggressività sono legati alla mancanza di contatti con l'esterno, ma c'è poi da considerare il rapporto tra consumo di alcolici -che vengono accumulati di nascosto- risse e aggressioni. Bisognerebbe eliminare la distribuzione di alcol nelle prigioni, soprattutto i maghrebini non lo reggono, mentre i rumeni, più tosti, a volte presentano problemi di alcolismo. *(vice-comandante di polizia penitenziaria)*

I conflitti vengono poi interpretati anche in chiave culturalista, con riferimento alle difficoltà di convivenza (forzata) tra soggetti con riferimenti normativi e comportamentali disomogenei per via della loro molteplice provenienza geografica. Sempre in riferimento alla cosiddetta 'conflittualità interetnica', alcuni operatori hanno espresso la convinzione che essa derivi dalla spietata concorrenza che contrappone gli immigrati nel campo dei mercati del lavoro informale e illegale fuori dalle mura del carcere. La già richiamata strategia di differenziare la collocazione in sezioni 'eticamente' omogenee è spes-

so definita dagli operatori del carcere come inevitabile per ridurre questi conflitti. Ma gli elementi paradossali di tale indirizzo non tardano a manifestarsi.

Il nesso tra conflittualità intensa -la gestione non è semplice, ci sono infrazioni frequenti, atti d'insubordinazione e liti- e differenziazione nelle provenienze geografiche è da ribadire, ma io osserverei d'altra parte che la solidarietà è un elemento fondamentale e, nelle sezioni, è favorita dalla comune appartenenza culturale e linguistica. Comunque si tratta di una soluzione ambivalente, considerando che il Provveditorato, da molti anni, è molto cauto in materia di trasferimenti, anche perchè come deterrente non ha molto senso con gli stranieri. Accorpare i detenuti può anche provocare il fatto che poi si coalizzino tra di loro in fazioni compatte. Quando si determinano tendenze di conflitto tra gruppi cerchiamo almeno di mescolare un poco le carte. (*direttore di istituto*)

Mescolare un poco le carte, navigare a vista.

### *Conclusioni*

Navigare a vista. Questa potrebbe essere una buona conclusione di sintesi. Il panorama degli istituti di pena nel Veneto ci restituisce scenari sempre più inquietanti. A fronte di condizioni strutturali complessivamente discrete, i tassi di sovraffollamento – ormai fuori controllo – determinano un deterioramento gravissimo delle condizioni di vita all'interno delle carceri. Ambienti dove si producono condizioni di lavoro opprimenti per l'intero personale penitenziario: tra i suoi componenti troviamo chi opera in condizioni di estrema difficoltà (a volte ancora credendo nei principi di umanizzazione della pena), chi reagisce con strategie di fuga (assenteismo e malattie dilaganti) e chi paventa un ritorno sempre più consistente a modalità di gestione sempre più incentrate sulla violenza contenitiva o sulla sedazione di massa dei detenuti. Questi ultimi risultano afflitti da una condizione di marginalità che si va esacerbando nel quadro dei meccanismi radicali di esclusione e subordinazione sociale che esperiscono all'esterno e vedono riprodotti e ribaditi all'interno del carcere, che per altri versi si configura

addirittura come agenzia di erogazione di una sorta di surrogato minimale di *welfare*. La condivisione tra gli addetti ai lavori degli imperativi della depenalizzazione, o quantomeno della revisione di quadri legislativi e assetti di politica criminale che producono questi effetti di congestione, sembra configurarsi come l'unico presupposto per uscire da uno stato di crisi conclamata e ormai universalmente riconosciuta. Tale condivisione può risultare rafforzata da un'attenzione -da consolidare- verso la dimensione dei diritti delle persone private della libertà. In Veneto, garanti dei diritti delle persone private della libertà personale sono presenti a Rovigo e a Verona. A gennaio (2010) si è prospettata l'istituzione di un garante regionale, iniziativa già approvata dalla Giunta veneta ma in attesa di deliberazione.

Si tratta di figure utili se consideriamo come, ad esempio Verona, nessuno dei 60 reclami contro l'Amministrazione penitenziaria presentati dai detenuti al magistrato di sorveglianza nel corso del 2009 sia stato accolto. Dal coordinamento nazionale dei garanti dei diritti dei detenuti è partita (maggio 2010) un'iniziativa che propone un modulo di reclamo *standard* per tutte le realtà detentive a disposizione dei detenuti affinché possano denunciare alla magistratura di sorveglianza situazioni di detenzione non dignitose. La speranza resta quella di poter sentire la voce di questi oppressi al di fuori delle mura del carcere.

#### NOTE

<sup>1</sup> Ad Alvise Sbraccia vanno attribuiti i paragrafi 1, 2 e 5. A Francesca Vianello vanno attribuiti i paragrafi 3, 4 e 6.

<sup>2</sup> Si veda la nota successiva.

<sup>3</sup> Per quanto riguarda gli estratti citati nel presente contributo, indichiamo tra parentesi la data di pubblicazione sul notiziario di Ristretti Orizzonti che raccoglie notizie dall'Ansa e dai quotidiani, indicando la fonte primaria quando presente [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it).

<sup>4</sup> Si veda la nota precedente.

<sup>5</sup> Presso il sito del Ministero ([www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)) sono consultabili alcune tavo-

le statistiche relative ad un numero maggiore di variabili socio-anagrafiche: esse non sono comunque divise per istituto o per area regionale di riferimento. Un dato interessante derivabile da queste tavole riguarda il rapporto tra detenuti per Regione di residenza e per Regione di nascita. In Veneto (con riferimento alla situazione del 30 giugno 2009) questo rapporto era di 2771 a 1035. Una differenza simile a quella riscontrabile in altre Regioni del centro-nord (Piemonte: 3547 a 1306; Lombardia: 9020 a 3126; Toscana: 2666 a 765) e molto distante da quella rilevata nelle Regioni del sud (Campania: 10727 a 10761; Puglia: 4271 a 4597).

<sup>6</sup> Le statistiche del D.A.P. relative all'anno 2010 indicano una capienza regolamentare regionale di 1.915 posti che a noi non risulta. Numerose -per quanto più o meno rilevanti- sono le discrepanze tra i dati comunicatoci dalle direzioni degli istituti visitati e quelli riportati dal Servizio statistiche del D.A.P. (vedi nota relativa alla tabella sulle capienze e le presenze regionali per istituto). Per quanto riguarda più in generale il Triveneto, sono presenti 17 istituti con una capienza regolamentare di circa 2.700 unità e una presenza effettiva di poco meno di 4.500 detenuti (i definitivi non sarebbero più di un migliaio).

<sup>7</sup> I tre metri quadri a persona corrispondono, secondo una sentenza della Corte europea di Strasburgo, al minimo indispensabile per poter evitare la denuncia di trattamento inumano e degradante: purtroppo essi sono divenuti negli ultimi tempi la misura di uno spazio adeguato per condizioni di detenzione da considerarsi tollerabili.

<sup>8</sup> Con riferimento alle discrepanze tra i dati forniti dal DAP e quelli rilevati nel corso dell'Osservatorio, è molto diverso il dato relativo alla capienza regolamentare del Circondariale di Padova, indicata dal DAP in 210 posti (invece dei 98 che a noi risultano). Altre discrepanze di minor rilievo riguardano la capienza regolamentare della Casa di reclusione di Padova (secondo il DAP 439 posti invece di 350) e delle case circondariali di Belluno (84 invece di 100) e di Verona Montorio (589 invece di 564). Al Venezia Santa Maria Maggiore i recenti lavori di ristrutturazione avrebbero innalzato la capienza regolamentare da 111 posti agli attuali 160. Anche per quanto riguarda la capienza tollerabile, alcuni dati sono diversi: è degno di nota il fatto che, secondo i dati del DAP relativi al Circondariale di Padova (259 posti invece dei 146 che ci risultano), l'Istituto risulterebbe all'interno dei limiti della capienza tollerabile. Poiché la stessa categoria di 'capienza tollerabile' è comunque ambigua, non essendo definite a priori le condizioni di detta tollerabilità (al punto che il dato risulta estremamente mutevole nel tempo), i tassi di sovraffollamento presenti nell'ultima colonna della tabella sono stati calcolati in relazione alla capienza regolamentare degli istituti. Il dato sui detenuti presenti al 30 giugno 2010 è invece quello del DAP, in quanto le visite sono state condotte in un periodo variabile tra il novembre 2009 e il luglio 2010.

<sup>9</sup> Questo rimane vero anche se vi sono alcune case circondariali che registra-

no un'altissima incidenza di detenuti definitivi (a Verona Montorio, per esempio, dei 793 detenuti presenti in occasione della visita di fine dicembre 2009, ben 330 erano definitivi, al punto che si è recentemente ritenuto di dover procedere a raggruppare in una sezione penale i detenuti con condanne più lunghe).

<sup>10</sup> Ne troviamo comunque altre, come Verona, in cui il personale è invecchiato senza che vi sia stato un adeguato ricambio, o come Rovigo, in cui il ricambio generazionale è inesistente e l'agente più giovane aveva, nel 2009, 15 anni di servizio.

<sup>11</sup> Consultabile, unitamente agli altri atti e materiali inerenti, al sito [www.regione.veneto.it/sanitapenitenziaria](http://www.regione.veneto.it/sanitapenitenziaria).

<sup>12</sup> Considerando questa testimonianza, suscita preoccupazione la proposta di parificazione del trattamento odontoiatrico tra liberi cittadini e detenuti che sarebbe determinata nel quadro del passaggio di competenze sopra richiamato. Le prestazioni del dentista sono stati infatti finora gratuite tra i reclusi, indigenti in parte notevole.

<sup>13</sup> Nel panorama delle carceri venete, i rapporti tra gli operatori del Sert in carcere e il personale penitenziario sono tendenzialmente buoni. Il riconoscimento della distinzione dei ruoli sembra diffuso. Al di là di alcuni fisiologici conflitti di competenza, più di una volta ci siamo sentiti dire che il personale del SerT suppliva almeno in parte alle carenze del personale sanitario. Fino a qualche anno fa – poi pare che le cose siano migliorate – un'eccezione si registrava al carcere di Belluno. Nel 2005, dal colloquio con la direttrice, emergevano come problematiche le relazioni interistituzionali con l'USSL, e quelle col SerT in particolare: *“Il servizio è carente, gli operatori del SerT non sono disponibili al dialogo e vogliono imporre la loro visione in sede trattamentale. Considerano la persona come tossicodipendente e basta, mentre io ho di fronte un detenuto e devo almeno poter discutere dei metodi di trattamento”*.

<sup>14</sup> A questo proposito è interessante registrare, tra i medici intervistati nel corso delle visite, una radicale contrapposizione tra chi ritiene che il carcere (indebolendo il desiderio di alterazione) si configuri come l'ambiente ideale per trattamenti a scalare anche particolarmente rapidi e chi pensa al contrario che al suo interno i pazienti (in una condizione di sofferenza aggiuntiva) debbano preferibilmente essere sottoposti a una terapia di mantenimento con dosaggi costanti.

<sup>15</sup> Lo psichiatra intervistato si riferisce qui all'interesse strumentale che i detenuti possono avere verso una certificazione dello stato di tossicodipendenza che consenta loro di accedere alla misura alternativa dell'affidamento terapeutico. Un altro medico penitenziario ascoltato ci ha riferito in proposito quanto segue: *“Qui esiste un metodo sui generis: la dichiarazione di tossicodipendenza la fanno i medici e viene convalidata dal direttore sanitario. Di fatto essa è imposta al personale del SerT sulla base di una diagnosi che, dal punto di vista scientifico, non vale un tubo. Naturalmente poi noi siamo*

*chiamati a prenderci cura di questi detenuti, ma il paradosso più incredibile è che siamo costretti a sostenere una diagnosi fasulla, a convalidarla con il magistrato di sorveglianza: altrimenti queste persone non possono uscire in affidamento”.*

<sup>16</sup> Ricordiamo che questi medicinali sono prescritti direttamente dai medici delle carceri. Solo gli psicofarmaci più complessi (antidepressivi, antipsicotici) sono invece tendenzialmente distribuiti su indicazione di uno specialista (psichiatra). Quest’ultima figura è solitamente presente negli istituti su convenzione (non in tutte le prigioni visitate e comunque non quotidianamente dove la convenzione stessa è presente).

<sup>17</sup> Sul sito di ‘Ristretti Orizzonti’ ([www.ristretti.it](http://www.ristretti.it)) sono disponibili i dati aggiornati sugli eventi critici e le morti in carcere. Si tratta di cifre impressionanti. Nel decennio 2000-2010 sono stati 608 i suicidi in prigione e la progressione del dato appare consolidata. Nel 2009 i suicidi sono stati 69 dei quali 4 in Veneto (1 alla CC Venezia, 1 alla CC di Padova, 1 alla CC di Vicenza e 1 alla CC di Verona; si segnalano peraltro 2 casi di morte con cause da accertare alle CC di Venezia e Padova). Per il 2010, il dato nazionale riferisce di 51 suicidi alla data 28 settembre. Di questi, 6 sono avvenuti negli istituti veneti (3 alla CR di Padova, 1 alla CC di Venezia, 1 alla CC di Belluno, 1 alla CC di Verona; si segnalano inoltre 2 casi di morte con cause da accertare alla CC e alla CR di Padova)

<sup>18</sup> I dati ufficiali del Ministero di giustizia presentano un’affidabilità limitata in questo campo, dovuta essenzialmente ai criteri di registrazione di tali atti. Nell’ultimo ventennio è possibile considerare una media di circa 5000 atti di autolesionismo all’anno nelle carceri italiane. Con riferimento al solo 2008, in Veneto sarebbero stati 223, di cui 173 messi in atto da reclusi stranieri.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Associazione Antigone, 2000, *Il carcere trasparente. Primo rapporto nazionale sulle condizioni di detenzione*, Castelvecchi, Roma
- Associazione Antigone, 2009, *Oltre il tollerabile: sesto rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia*, in “Antigone, Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario”, IV, 1
- Castellano L., Stasio D., 2009, *Diritti e castighi. Storie di umanità cancellata in carcere*, il Saggiatore, Milano
- Cellini G., Ronco D., 2009, *I numeri del controllo penale*, in “Antigone”, IV, 1, pp.17-49
- Christie N., 2001, *Oltre la solitudine e le istituzioni: comunità per gente fuori norma*, Elèuthera, Milano
- Ciardello P. (a cura di), 2004, *Quale pena: problemi e riflessioni sull’esercizio della punizione legale in Italia*, Unicopli, Milano
- Concato C., Rigione S. (a cura di), 2005, *Per non morire di carcere: espe-*

- rienze di aiuto nelle prigioni italiane tra psicologia e lavoro di rete, Franco Angeli, Milano
- Dal Lago A., 1999, *Non persone: l'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano
- De Giorgi A., 2002, *Il governo dell'eccedenza: postfordismo e controllo della moltitudine*, Ombre Corte, Verona
- Denzin N., Lincoln Y., 1998, *The Landscape of Qualitative Research: Theories and Issues*, Sage, London
- Garland D., 2004, *La cultura del controllo: crimine e ordine sociale nella società contemporanea*, il Saggiatore, Milano
- Maneri M., 2001, *Il panico morale come dispositivo di trasformazione dell'insicurezza*, in "Rassegna italiana di sociologia", 1, pp. 5-40
- Melucci A. (a cura di), 1998, *La sociologia riflessiva*, il Mulino, Bologna
- Mosconi G., 1998, *Dentro il carcere, oltre la pena*, Cedam, Padova
- Naldi A., Bonatelli P., Ioele C., Napoleone T., 2004, *C'era una volta il lavoro*, in G. Mosconi, C. Sarzotti (a cura di), *Antigone in carcere: terzo rapporto sulle condizioni di detenzione*, Carocci, Roma, pp. 131-146
- Rusche G., Kirchheimer O., 1978, *Pena e struttura sociale*, il Mulino, Bologna
- Santarossa M., 2010, *Il sistema penitenziario italiano e le specificità del carcere veneto*, tesi di laurea, non pubblicata
- Sbraccia A., 2004, *Detenuti stranieri*, in G. Mosconi, C. Sarzotti (a cura di), *Antigone in carcere: terzo rapporto sulle condizioni di detenzione*, Carocci, Roma, pp. 168-189
- Sbraccia A., 2007a, *Migranti tra mobilità e carcere: storie di vita e processi di criminalizzazione*, Franco Angeli, Milano
- Sbraccia A., 2007b, *More or less eligibility? Prospettive teoriche sul processo di criminalizzazione dei migranti in Italia*, in "Studi sulla questione criminale", I, 3, pp. 91-108
- Vianello F., 2004, *La quotidianità detentiva*, in G. Mosconi, C. Sarzotti (a cura di), *Antigone in carcere: terzo rapporto sulle condizioni di detenzione*, Carocci, Roma, pp. 63-83
- Wacquant L., 2002, *Simbiosi mortale: neoliberalismo e politica penale*, Ombre Corte, Verona
- Wacquant L., 2006, *Punire i poveri: il nuovo governo dell'insicurezza sociale*, Derive Approdi, Roma

## **Osservatorio sulle condizioni di detenzione. Rapporto sull'Emilia Romagna**

*Giuseppe Campesi, Elia De Caro*

### *Nota introduttiva*

Il presente contributo è il frutto delle rilevazioni effettuate da Antigone nel corso dell'autunno 2009 nelle Case Circondariali (CC) di Bologna, Modena, Piacenza, Reggio Emilia, Forlì, nella Casa di Reclusione (CR) di Parma e nell'Ospedale Psichiatrico Giudiziario (OPG) di Reggio Emilia. La nostra attività in qualità di osservatori si è svolta nel quadro dell'Osservatorio nazionale sulle condizioni di detenzione, seguendo una metodologia di lavoro ormai consolidata. Le "visite" agli istituti di detenzione sono state sempre concordate con la direzione dell'istituto e svolte da Giuseppe Campesi ed Elia De Caro<sup>1</sup>. Ogni visita è stata preceduta da un colloquio preliminare con il direttore, il responsabile della sicurezza e dell'area educativa, durante il quale abbiamo avuto modo di raccogliere dati e informazioni di carattere qualitativo sulla situazione dell'istituto. Una volta conclusi i colloqui preliminari, siamo stati accompagnati all'interno dell'istituto per visitarne, oltre alle sezioni detentive, anche le altre strutture, quali gli spazi ricreativi, i laboratori e le aule scolastiche, i presidi medici, le cucine. In diversi casi le visite sono state seguite da colloqui con uno o più "informatori privilegiati", persone che, per motivi di lavoro o altro, hanno una particolare conoscenza della situazione all'interno degli istituti considerati.

All'esito di ogni visita abbiamo compilato due tipi di scheda informativa: una scheda sintetica, liberamente consultabile online, contenente dati quantitativi e informazioni generali sulla situazione del singolo istituto; una relazione riservata in cui sono raccolte tutte le informazioni di carattere qualitativo rilevate nel corso della visita e delle interviste con informatori pri-

vilegiati. Le informazioni contenute nella scheda di sintesi e nella relazione finale costituiscono un patrimonio di conoscenze di estremo interesse. Non solo esse colmano le lacune dei dati ufficiali disponibili in materia penitenziaria, dati sovente troppo generici e frammentari, inutilizzabili per mettere a fuoco le problematiche a livello locale, ma raccolgono il frutto di un attento lavoro di inchiesta che, per sistematicità ed estensione, è unico nel suo genere in Italia. Il presente contributo costituisce una rielaborazione di questo materiale, integrato occasionalmente con gli ultimi dati ufficiali disponibili. Per la stesura definitiva di questo rapporto sulle condizioni di detenzione in Emilia Romagna, già presentato nei primi mesi del 2010 in alcune occasioni pubbliche a Bologna, abbiamo dove possibile aggiornato i dati ufficiali al giugno 2010, anche se riteniamo che l'aspetto più interessante del nostro lavoro sia proprio la possibilità di pubblicare la massa di informazioni, di carattere sia quantitativo che qualitativo, raccolte nel corso della nostra rilevazione<sup>2</sup>. Informazioni di prima mano, frutto della nostra osservazione, che raccontano la situazione dei singoli istituti considerati con una precisione di dettaglio inevitabilmente sconosciuta alle statistiche ufficiali.

### *Le strutture*

L'edilizia penitenziaria in Emilia Romagna, se si escludono alcuni istituti come quello di Forlì (per restare ai casi considerati dalla nostra rilevazione), è caratterizzata dalla diffusione di strutture costruite negli ultimi decenni secondo un progetto standardizzato di "cittadella penitenziaria" volto a compattare e ad aumentare la densità della popolazione detenuta ospitabile, allontanando al contempo gli istituti penitenziari dai centri cittadini. Tale modello di penitenziario tende a privilegiare le ragioni di sicurezza e di economicità del controllo, puntando su un'organizzazione dello spazio che consenta la sorveglianza a distanza delle sezioni, riducendo il contatto tra agenti e detenuti. Molte delle sezioni detentive visitate sono organizzate,

infatti, lungo camminamenti su cui affacciano le celle, sorvegliati da una postazione di controllo centrale. Gli spazi di socialità, se si escludono le piccole e inadeguate salette di socialità di sezione (sovente ricavate da locali di servizio), sono dislocati in altre zone dell'istituto, spesso sezioni apposite, dove i detenuti accedono in orari e momenti ben determinati. L'interazione tra personale e detenuti è pertanto ridotta al minimo (sostanzialmente ai momenti di transito da una zona all'altra), secondo una concezione tutta centrata sull'impersonalità del controllo.

Tali strutture penitenziarie, tutte consegnate tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, sono andate incontro ad un rapido deperimento strutturale. Anche se le amministrazioni si sforzano in alcuni casi di rendere gli ambienti decorosi (ritinteggiando o eseguendo lavori di manutenzione straordinaria in alcune sezioni), i segni della pessima qualità dei materiali con cui sono state costruite appaiono particolarmente evidenti (chiazze d'umido, infiltrazioni d'acqua e condensa sulle pareti). Molto rare sono le sezioni detentive dotate di docce interne alle celle. Più spesso la sezione dispone di un locale doccia che, data la quantità dell'utenza, appare in condizioni igienico-strutturali pessime. In molti casi, inoltre, il sistema di riscaldamento dell'acqua non riesce a soddisfare le esigenze della struttura e i detenuti lamentano l'assenza di acqua calda. Nelle attuali condizioni di sovraffollamento (su cui cfr. oltre) i già menzionati problemi strutturali risultano ovviamente amplificati. In particolare le celle concepite – secondo uno standard che varia tra i 9 e i 12mq compresi i servizi igienici – per ospitare al massimo 2 detenuti finiscono per accoglierne almeno 3 – nei casi più gravi 4 –, sistemati in letti a torre che arrivano sino a lambire i tetti. In simili condizioni lo spazio disponibile e la luminosità all'interno delle celle, che normalmente sono dotate di un tavolo, una o due sedie e piccoli armadietti per gli effetti personali dei detenuti, sono ridotti al minimo.

Il sovraffollamento incide anche sui criteri di distribuzione

dei detenuti all'interno dei diversi istituti. Salvo alcune distinzioni rese obbligatorie dalla normativa e dai regolamenti penitenziari (sezioni di "alta sicurezza", sezioni per detenuti "protetti"), si cerca nei limiti del possibile di garantire la divisione dei detenuti imputati dai detenuti condannati. In generale a pagare le conseguenze della carenza di spazio sono le sezioni "nuovi giunti", dove normalmente si dovrebbe mettere in pratica il protocollo di monitoraggio sanitario e psicologico all'ingresso del detenuto. In alcuni istituti tali sezioni sono divenute una sorta di zona d'attesa dove si finisce per essere parcheggiati nella speranza che si liberi un posto in una delle sezioni detentive ordinarie, con conseguente impossibilità di garantire un corretto protocollo sanitario in ingresso. Anche le celle d'isolamento (disciplinare, giudiziario) tendono ad essere impiegate per la detenzione ordinaria, con il rischio che si sviluppi la tentazione di utilizzare alla bisogna locali impropri. Merita infine di essere menzionata la situazione della Casa Circondariale di Bologna, dove le sezioni del reparto giudiziario sono organizzate secondo un criterio di distribuzione su base etnica imposto dai problemi di conflittualità esistenti tra appartenenti alla malavita locale legata al mondo dello spaccio di stupefacenti. Sempre nello stesso reparto, un intero piano è stato riservato ai detenuti tossicodipendenti in trattamento metadonico o farmacologico, divisi a loro volta in sezioni organizzate su base etnica.

*Bologna CC*

Anno di costruzione dell'istituto 1984, anno di consegna 1986.

Collocazione: periferica.

L'istituto è articolato in: Reparto circondariale (sezione AS e protetti)/Reparto penale/Reparto Femminile/Polo nuovi giunti-infermeria.

Numero di detenuti per cella: 3/4 (nel reparto nuovi giunti 5/6).

Dimensioni delle celle: 10 mq + 3 mq del bagno.

Rapporto docce/numero detenuti per sezione: 3/77 al giudi-

ziario; 3/55 nel reparto penale.

*Modena CC*

Anno di costruzione dell'istituto 1984, anno di consegna 1991.

Collocazione: periferica.

Reparto comuni (sezione AS e protetti; nessuna distinzione per posizione giuridica)/Reparto femminile.

Numero di detenuti per cella: 3/4.

Dimensioni delle celle: 9 mq + 3 mq del bagno.

Rapporto docce/numero detenuti per sezione: 3/70.

*Piacenza CC*

La struttura risale agli anni '70.

Collocazione: periferica.

L'istituto è articolato in: Reparto comuni senza nessuna distinzione per posizione giuridica (che ospita anche una sezione di AS e una sez. protetti)/Reparto femminile.

Numero di detenuti per cella: 3/4.

Dimensioni delle celle: 9mq compreso il bagno.

Rapporto docce/numero detenuti per sezione: 2/25.

*Parma CR*

Anno di costruzione e di consegna: 1990.

Collocazione: periferica.

L'Istituto è sia Casa di Reclusione che Casa Circondariale (due blocchi materialmente distinti). Al suo interno ospita: sezione paraplegici; sezione protetti; sezione alta sicurezza (articolata in AS 1/AS3/41 bis/Z); Centro Diagnostico e Terapeutico (CDT).

Numero di detenuti per cella: 2/3.

Dimensioni delle celle: 11mq compreso il bagno.

Alcune sezioni hanno le docce in cella.

Nelle altre sezioni rapporto docce/numero detenuti: 4/25.

*Reggio Emilia OPG*

Anno di costruzione: 1991; di consegna: 1994.

Collocazione: periferica.

L'istituto è composto da 7 diverse sezioni comuni di cui due già "aperte" (sez. "Antares" e "Fenice") e un'altra in via di "apertura" (sez. "Andromeda"); una sezione che ospita i detenuti in "osservazione psichiatrica" (sez. "Centauro"); una sezione che ospita i detenuti impegnati in attività lavorative all'interno della struttura (sez. "Orione"); una sezione dedicata alle attività educativo/trattamentali (sez. "Cassiopea").

Numero di detenuti per cella: 2/3.

Dimensioni delle celle: 9mq + bagno 2/3 mq.

Rapporto docce/numero detenuti per sezione: 4/55.

*Reggio Emilia CC*

Anno di costruzione: 1991; di consegna: 1994.

Collocazione: periferica.

L'istituto è articolato in: Reparto circondariale/Reparto penale/una presidio "nuovi giunti"/una sezione "protetti"una sezione a "trattamento avanzato" per i detenuti che sono impegnati in attività lavorative che impongono maggior libertà di movimento all'interno dell'istituto.

Numero di detenuti per cella: 3/4 nelle sezioni ordinarie; 5/6 nella sezione "nuovi giunti".

Dimensioni delle celle: 9 mq compreso il bagno.

La sezione "protetti" ha le docce in cella.

Nelle altre sezioni rapporto docce/numero detenuti: 4/75 nelle sezioni comuni.

*Forlì CC*

L'istituto è ricavato all'interno di una vecchia rocca medievale, la struttura detentiva risale alla fine del XIX secolo, inizi del XX sec.

Collocazione: centrale.

L'istituto è articolato in: Reparto maschile/Reparto femmini-

le/sezione a “custodia attenuata”/sezione semiliberi.

Numero di detenuti per cella: 2/3 al maschile; 4/5 al femminile.

Dimensioni delle celle: 9mq compreso il bagno.

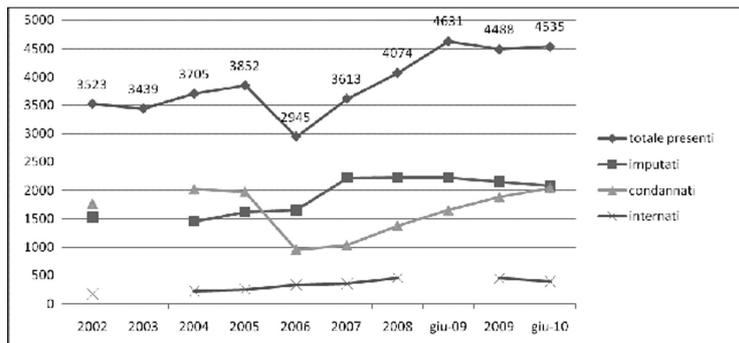
Rapporto docce/numero detenuti per sezione: 5/54 al maschile; 6/20 al femminile.

### *La popolazione detenuta*

Secondo i dati ufficiali disponibili, nel tempo la popolazione detenuta negli istituti di pena emiliano-romagnoli ha subito un deciso incremento. In particolare negli ultimi quattro anni sono stati del tutto annullati gli effetti del provvedimento di indulto del 2006.

Come mostra il grafico, inoltre, l’incidenza dei detenuti in attesa di giudizio sull’andamento complessivo della popolazione presente è stata particolarmente rilevante tra il 2004 e il 2007. Da tale anno, al leggero decremento di tale tipologia di detenuti ha corrisposto il deciso aumento del numero di detenuti condannati.

	Detenuti presenti in Emilia Romagna			
	imputati	condannati	internati	totale
2002	1534	1775	174	3523
2003				3439
2004	1453	2029	223	3705
2005	1621	1976	255	3852
2006	1655	956	334	2945
2007	2217	1036	360	3613
2008	2230	1378	461	4074
giu-09	2230	1656		4631
2009	2156	1882	450	4488
giu-10	2082	2049	397	4535



Il sovraffollamento è forse il problema più rilevante che gli istituti di pena emiliano-romagnoli sono attualmente costretti a fronteggiare. Secondo i dati DAP di giugno 2009 i detenuti presenti ammontavano a 4.361 (di cui il 52% stranieri e il 48% in attesa di giudizio). Gli ultimi dati disponibili dicono che a giugno 2010 i detenuti presenti sono 4.535 (di cui il 52% stranieri e il 46% in attesa di giudizio). Sempre secondo dati ufficiali, i 13 istituti che costituiscono il sistema carcerario dell'Emilia Romagna hanno una capienza regolamentare di 2.308 detenuti e una capienza tollerabile di 3.796 detenuti, il che significa che nel primo semestre del 2009 il tasso di sovraffollamento si attestava al 188% della capienza regolamentare ed al 121% della capienza tollerabile. La situazione al giugno 2010 è parzialmente mutata in ragione dell'aggiornamento dei valori relativi alla capienza regolamentare e tollerabile, fissati rispettivamente a 2384 e 3984 detenuti. Considerate le 4535 presenze rilevate al giugno 2010, il tasso di sovraffollamento carcerario emiliano-romagnolo si attesta al 189% della capienza regolamentare ed al 113% della tollerabile. Simili percentuali collocano ormai da qualche anno l'Emilia Romagna decisamente in testa alla classifica nazionale per livelli di sovraffollamento penitenziario. Ciascuno degli istituti visitati riflette in peggio tale situazione, presentando livelli di sovraffollamento anche maggiori della media regionale, come risulta in particolare evidente dalle percentuali di Bologna e Modena.

Tali istituti sono ben oltre anche la capienza tollerabile fissata dal DAP, che notoriamente tende a sovrastimare le capacità di accoglienza della singola struttura, recuperando spazi detentivi a scapito delle altre funzioni necessarie alla vita dell'istituto.

Nel complesso la tipologia di reato che incide maggiormente sulle presenze negli istituti è il reato di detenzione illecita e spaccio di sostanze stupefacenti ex art. 73 DPR 309/1990. Secondo gli ultimi dati regionali ufficiali resi pubblici dal DAP, al 31 dicembre 2007 il 41% dei detenuti negli istituti dell'Emilia Romagna erano imputati o condannati per detenzione illecita o spaccio di sostanze stupefacenti, e il 69% di questi erano stranieri. Un simile dato, più alto almeno di quattro punti percentuali rispetto al dato nazionale dello stesso anno, già è esemplificativo della rilevanza che hanno i *drug related crimes* nell'incidere sui tassi di sovraffollamento penitenziario all'interno della nostra Regione. Ma il quadro è sicuramente peggiorato se si considerano i dati relativi ai singoli istituti, dove la percentuale di detenuti presenti in violazione dell'art. 73 d.p.r. 309/1990 è ancora maggiore. Ad esempio, nelle CC di Bologna e Modena – i due istituti con i maggiori problemi di sovraffollamento – secondo i dati fornitici al momento della visita la percentuale di detenuti per detenzione illecita e spaccio ammontava, rispettivamente, al 53% (di cui il 77% stranieri) ed al 50% (di cui l'85% stranieri). Come sottolinea il Libro Bianco sulle conseguenze dell'applicazione della legge n. 49/2006 di conversione del Decreto legge 30 dicembre 2005, n. 272 (c.d. Fini-Giovanardi), diversi indicatori - quali l'aumento delle segnalazioni ex art. 73 (+14%) a fronte del calo di quelle ex art. 74 (-12%) e la crescita ancora maggiore dei sequestri di hashish (+107%) nel periodo tra il 2004 e il 2008 – sembrano indicare come i processi di criminalizzazione si siano ormai orientati preferenzialmente verso i soggetti dal profilo criminale più basso. Una simile indicazione si riflette in parte nei dati sull'entità della sanzione inflitta ai soggetti presenti negli istituti di pena. In Emilia Romagna i soggetti con una condanna inferiore ai tre anni rappresentano nel

primo semestre del 2009 il 40% dei detenuti a titolo definitivo, con un aumento percentuale nel periodo tra il 2004 e il 2009 del 111%.

A rendere se possibile più grave la situazione si aggiunge l'andamento della concessione delle misure alternative alla detenzione. Nell'ultimo decennio, infatti, il trend di crescita che aveva caratterizzato la concessione delle alternative al carcere negli ultimi anni ha subito ovviamente una battuta d'arresto con il provvedimento di indulto, faticando però a recuperare quota negli anni successivi, a differenza del numero complessivo di detenuti presenti.

Questa ripartenza lenta del numero di misure alternative rispetto alla ricrescita complessiva della popolazione penitenziaria è in parte imputabile al fatto che le prime dipendono in gran parte dall'andamento della popolazione detenuta a titolo definitivo.

Tuttavia, come segnala il già menzionato Libro Bianco, gran parte delle oltre 23.000 misure alternative in corso all'inizio del 2006 erano concesse dalla libertà, cosa divenuta sempre più frequente nel corso degli anni '90 e, in particolare, dopo l'approvazione della legge cd. Simeone-Saraceni nel 1998 con il meccanismo della sospensione dell'ordine di esecuzione delle condanne brevi. Questo meccanismo è entrato in crisi con la nuova disciplina della recidiva, che esclude la possibilità di sospensione dell'ordine di esecuzione così come previsto dalla legge Simeone-Saraceni (c.d. legge ex Cirielli) e con il recente "pacchetto sicurezza", che ha introdotto nel codice penale una nuova circostanza aggravante<sup>3</sup>, connessa al fatto che l'autore del reato si trovi illegalmente sul territorio nazionale, ed ha specificato che, nel caso di applicazione di questa nuova aggravante, il condannato non può beneficiare della medesima sospensione dell'ordine di esecuzione. Si spiega così, oltre al forte aumento della presenza in carcere di detenuti condannati a pene detentive brevi, anche l'incidenza di detenuti il cui residuo di pena non supera i tre anni di reclusione. Tali detenuti, che in Emilia Romagna nel primo semestre del 2010 rappre-

OSSERVATORIO

sentano addirittura il 65% del totale, potrebbero verosimilmente accedere ad una delle misure alternative previste.

	Caratteristiche della popolazione detenuta nei diversi istituti							
	Regolam.	Tollerabile	Presen.	Done	Definitivi	Stranieri	Tossicodipendenti	Art21/Senilb
Bologna CC	463	882	1177	88	33%	64%	24%	30
Modena CC	222	404	333	31	31%	70%	33%	8
Parma CR	318	360	484	0	70%	30%	41%	21
Reggio Emilia CC	160	279	352	0	42%	70%	30%	15
Reggio Emilia OPG	132	190	295	0	60%			2
Piacenza CC	178	362	300	18	54%	36%	45%	7
Fodi CC	135	165	262	25	30%	149%	31%	16

Tassi di sovraffollamento dei diversi istituti rispetto alla

	capienza regolamentare	capienza tollerabile
Bologna CC	243%	133%
Modena CC	240%	131%
Piacenza CC	219%	107%
Parma CR	152%	134%
Reggio Emilia OPG	223%	155%
Reggio Emilia CC	220%	126%
Fodi CC	194%	158%

Detenuti definitivi presenti per pena residua

	da 0 a 1	da 1 a 2	da 2 a 3	da 3 a 5	da 5 a 10	da 10 a 20	oltre i 20	ergastolo
2002	444	289	255	316	369	123	25	59
2003								
2004	524	357	299	339	273	129	28	80
2005	489	361	276	327	274	145	26	78
2006	176	146	81	149	185	113	26	80
2007	254	153	120	132	167	95	14	101
2008	407	276	181	166	156	81	17	94
giu-09	542	340	206	185	178	94	22	89
2009	662	362	213	231	197	105	22	90
giu-10	705	387	250	267	216	109	25	90
			da 0 a 3 %	%	%	%	%	%
2004			58%	17%	13%	6%	1%	4%
2005			57%	17%	14%	7%	1%	4%
2006			42%	16%	19%	12%	3%	8%
2007			51%	13%	16%	9%	1%	10%
2008			63%	12%	11%	6%	1%	7%
giu-09			66%	11%	11%	6%	1%	5%
2009			66%	12%	10%	6%	1%	5%
giu-10			65%	13%	11%	5%	1%	4%

	Detenuti definitivi presenti per condanna							
	da 0 a 1	da 1 a 2	da 2 a 3	da 3 a 5	da 5 a 10	da 10 a 20	oltre i 20	ergastolo
2002	140	176	164	365	457	286	128	59
2003								
2004	196	204	202	459	454	302	132	80
2005	174	191	168	476	428	331	130	78
2006	91	56	46	121	213	244	105	80
2007	101	100	101	149	177	203	104	101
2008	160	180	169	271	212	203	89	94
giu-09	236	218	212	338	253	216	94	89
2009	229	260	260	402	319	216	106	90
giu-10	263	272	267	442	373	229	113	90
			da 0 a 3 %	%	%	%	%	%
2004			30%	23%	22%	15%	7%	4%
2005			27%	24%	22%	17%	7%	4%
2006			20%	13%	22%	26%	11%	8%
2007			29%	14%	17%	20%	10%	10%
2008			37%	20%	15%	15%	6%	7%
giu-09			40%	20%	15%	13%	6%	5%
2009			40%	21%	17%	11%	6%	5%
giu-10			39%	22%	18%	11%	6%	4%

### *Il personale*

Altro nodo problematico che caratterizza la situazione degli istituti di pena dell'Emilia Romagna è il cronico sottodimensionamento del personale. A ragione si sottolinea spesso la carenza di personale di polizia penitenziaria. Anche sotto questo profilo la Regione vanta alcuni primati non invidiabili. Secondo un'elaborazione dei dati del DAP effettuata da Ristretti Orizzonti, a fronte di un organico previsto di 2401 unità, nel 2009 erano in servizio 1753 unità di polizia penitenziaria. L'ammancio assoluto di personale ammonterebbe a 648 effettivi, pari al 27% dell'organico previsto. La situazione a giugno 2010 non appare migliorata, dato che le unità di personale effettivamente previste si sono ridotte a 1746, portando il tasso di sottodimensionamento al 28% dell'organico previsto. Tali cifre fanno dell'Emilia Romagna la terza Regione italiana per tasso di carenza del personale, dato reso evidentemente più grave dal fatto che si tratta al contempo della Regione con il

maggior tasso di sovraffollamento penitenziario. Di fatto la carenza di personale ha delle conseguenze immediate sui livelli di sicurezza all'interno degli istituti. In molte delle strutture visitate, la sicurezza di intere sezioni è gestita da uno o due agenti, chiamati a governare contemporaneamente decine di detenuti durante le difficili fasi di apertura celle in occasione dei momenti di socialità. Tale situazione è naturalmente un fattore che aumenta le condizioni di stress sia negli agenti che nella popolazione detenuta. Come illustreremo a breve, infatti, oltre ad incidere direttamente sui livelli di sicurezza, il sottodimensionamento degli organici ha un impatto diretto sulla qualità della vita e la quantità dell'attività trattamentale realizzabile all'interno degli istituti.

Oltre al sottodimensionamento degli organici di polizia penitenziaria, c'è da segnalare la forte carenza di educatori. Secondo i dati del rapporto del 2009 del Garante per i Diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Bologna, in Emilia Romagna sarebbero in servizio 26 educatori per oltre 4000 detenuti presenti, il che equivarrebbe a dire che ciascun educatore si trova costretto a gestire circa 150 detenuti. Solo per considerare il caso della CC di Bologna, la dotazione dell'area educativa è andata peggiorando nel corso degli ultimi anni, in parallelo con l'esponenziale aumento della popolazione detenuta. Per avere un'idea della gravità della situazione odierna si deve considerare che nel 1991 presso la CC di Bologna erano in servizio 11 educatori per 780 detenuti. In 18 anni il rapporto numerico tra educatori e detenuti si è ridotto da 1/80 a 1/oltre 200. Considerata l'attuale situazione della popolazione detenuta, in media 1100 in una struttura nata per contenerne 450, se assumiamo come criterio di riferimento il parametro di 1 educatore per 50 detenuti auspicato dal dott. Margara, già a capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, il numero di educatori in servizio presso la struttura dovrebbe essere almeno di 21 effettivi. Fortunatamente la situazione descritta sarà destinata ad un parziale miglioramento una volta completate le procedure di assunzione degli edu-

catori vincitori dell'ultimo concorso pubblico, di cui almeno 24 sono stati assegnati all'Emilia Romagna.

A significare l'importanza dell'investimento nel personale come strumento per migliorare la sicurezza e la qualità della vita all'interno degli istituti, vorremmo menzionare il caso dell'OPG di Reggio Emilia, dove sono stati recentemente assunti in pianta stabile 6 psichiatri di ruolo. In precedenza la struttura era servita solo da 1 psichiatra interno e 2 psichiatri esterni a convenzione (6 h. settimanali) che non potevano assicurare una presenza costante all'interno dell'istituto. Il reclutamento di nuovi effettivi ha sicuramente migliorato il livello delle prestazioni mediche che la struttura è in grado di erogare, garantendo la presenza stabile di uno psichiatra per ciascuna sezione. Ciò rende possibile, in particolare, una procedura di accettazione dei nuovi giunti che prevede una visita psichiatrica immediata<sup>4</sup>, continui controlli ed un monitoraggio costante sullo stato di salute degli internati. Questo monitoraggio consente un'attività di prevenzione e, in caso di episodi critici, un intervento tempestivo del medico psichiatra che riduce la necessità di ricorrere alla contenzione fisica e/o farmacologica dell'internato/detenuto. La stabile presenza dei medici psichiatri ha inoltre reso praticabile l'"apertura" di due sezioni e reso concepibile il progetto di apertura delle restanti sezioni dell'OPG che migliorerà notevolmente la qualità della vita all'interno della struttura.

**Organico della Polizia Penitenziaria nei diversi istituti**

	Unità in servizio	Unità previste	Assegnate a NT
Bologna CC	385	567	115
Modena CC	146		30
Piacenza CC	179		15
Parma CR	300ca	480	31
Reggio Emilia OPG	81	116	9
Reggio Emilia CC	114		24
Fondi CC	100ca	125	10

*Bologna CC*

1 Direttore + 2 vice Direttori. 1 Educatore responsabile; 3 educatori; 2 esperti (1 psicologa ed 1 criminologa) ex art. 80 O.P. ; 1 dirigente sanitario; 3 medici di guardia; 10 medici convenzionati per prestazioni specialistiche; 6 infermieri stabilmente assunti e 20 convenzionati; in servizio presso il SERT 20 psicologi.

*Modena CC*

1 Direttore; 1 Educatore responsabile; 2 educatori; 2 esperti (1 psicologo + 1 psichiatra) ex art. 80 O.P.; 1 Dirigente sanitario; 6 medici di guardia; 10 infermieri; in servizio presso il SERT: 1 medico, 1 infermiere, 1 criminologo, 1 psicologo.

*Piacenza CC*

1 Direttore; 1 Educatore responsabile; 2 educatori; 1 dirigente sanitario; 4 medici di guardia; in servizio presso il SERT: 1 medico, 1 infermiere, 2 psicologi.

*Parma CR*

1 Direttore; 1 Educatore responsabile; 3 educatori; 1 Dirigente sanitario; 3 medici di guardia + 20 medici convenzionati per prestazioni specialistiche; 20 infermieri + 60 OSS convenzionati; 3 psicologi + 2 psichiatri; 1 criminologo.

*Reggio Emilia OPG*

1 direttore (ad interim); 1 Educatore responsabile; 2 educatori; 1 Dirigente sanitario; 6 psichiatri; 3 medici incaricati; medici di guardia; 32 infermieri (che garantiscono un servizio 24h.); 20 operatori socio-sanitari (OSS); la ASL è in procinto di assumere 5 unità di personale addetto alla riabilitazione.

*Reggio Emilia CC*

1 Direttore; 1 Educatore responsabile; 1 educatore part-time; 1 dirigente sanitario; 7 medici di guardia; 7 infermieri; 9 medici convenzionati per prestazioni specialistiche; in servi-

zio presso il SERT: 1 medico, 1 infermiere, 2 psicologi e 1 educatore.

*Forlì CC*

1 Direttore; 1 Educatore responsabile; 1 educatore; 1 dirigente sanitario; 4 medici di guardia, 10 medici convenzionati per prestazioni specialistiche; 4 infermieri convenzionati; in servizio presso il SERT: 1 educatore; 1 assistente sociale; 1 psicologo; 1 psichiatra.

*La vita quotidiana*

All'interno degli istituti di pena visitati nel corso della nostra osservazione, la qualità della vita è andata progressivamente peggiorando. Gli istituti emiliano-romagnoli sono strutturalmente inadeguati a soddisfare le esigenze di una popolazione detenuta tanto numerosa. Le sale di socialità in sezione appaiono spesso troppo piccole rispetto alla quantità di popolazione che dovrebbero ospitare, finendo per essere sostanzialmente disertate dai detenuti che preferiscono riunirsi nelle celle o accedere negli spazi all'aperto quando il clima lo consente. Anche per l'accesso ai servizi igienici e alle sale di colloquio i detenuti sono costretti ad un complesso sistema di turnazione, mentre alcuni detenuti ospitati in determinate sezioni particolarmente colpite dai problemi di sovraffollamento, come le sezioni "nuovi giunti", finiscono per restare fuori dalla maggior parte delle attività offerte in istituto per l'assenza di spazi adeguati in sezione e l'impossibilità di farli materialmente accedere alle aree pedagogiche o di socialità delle altre sezioni.

Di là del dato immediato legato alle difficoltà strutturali dovute al sovraffollamento, nel complesso sembra aumentare il tempo che complessivamente i detenuti trascorrono a "celle chiuse". Secondo quanto riferitoci in occasione delle nostre visite in istituto, ciò sarebbe da imputare alle difficoltà che gli agenti di polizia penitenziaria incontrano nel gestire gli spostamenti di un numero sempre crescente di detenuti. Rare sono le

## TENSIONI

sezioni dove la socialità viene effettuata con apertura delle celle e libertà di spostarsi all'interno della sezione, mentre sempre più spesso esigenze di sicurezza tendono ad imporre la prassi di limitare il numero massimo di detenuti che possono riunirsi all'interno di una cella durante le ore di socialità. Molti degli educatori con cui abbiamo avuto modo di avere dei colloqui nel corso delle nostre visite hanno confermato come le esigenze di sicurezza stiano progressivamente erodendo gli spazi lasciati alle attività trattamentali e di socializzazione, aumentando i periodi di inattività che i detenuti trascorrono. In tale situazione è inevitabile che le tensioni si moltiplichino all'interno degli istituti, sfociando occasionalmente in episodi di protesta individuale e collettiva anche violenta, allorché la popolazione detenuta percepisce un peggioramento delle sue condizioni di detenzione imposto per ragioni di sicurezza che non condivide e/o comprende.

---

*Numero di ore in media passate in cella:*

---

Bologna CC	17/19
Modena CC	14/16
Piacenza CC	19/20
Parma CR	16/18 in inverno; 12/14 in estate
Reggio Emilia OPG	12 nelle sezioni "aperte"; 14/15 sezione osservazione psichiatrica
Reggio Emilia CC	16/18
Forli CC	16/17 nelle sezioni comuni; 12 nella sezione a custodia attenuata

---

### *Il Trattamento*

La situazione strutturale descritta non contribuisce a favorire lo sviluppo di percorsi trattamentali rivolti ai detenuti. Da un lato più della metà degli stessi si trova ristretta in attesa di giudizio e soggetta ad un rapido turnover che non consente alcuna programmazione, dall'altro i limiti nelle risorse materiali e umane a disposizione degli educatori costringono a sottodi-

mentionare gli obiettivi. Si deve considerare, ad esempio, che in sede di previsione di spesa per il 2009 era stata prevista una somma complessiva di 60.000 euro da assegnare alle attività trattamentali della CC di Bologna, a fronte di un finanziamento effettivamente erogato pari a 26.000 euro. Di ciò si ha certamente un riflesso nei dati generali sull'andamento del lavoro all'interno degli istituti di pena emiliano-romagnoli, dove negli anni è progressivamente diminuita l'incidenza dei datori di lavoro esterni (che implicano un investimento maggiore in termini di costruzione di rapporti tra carcere e territorio) a vantaggio delle posizioni lavorative alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, che ha finito per inglobare anche i soggetti aventi diritto al lavoro all'esterno o al regime di semilibertà.

Come si evince dalla tabella sotto riportata, al dicembre 2009 l'88% dei detenuti lavorava alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria. Se si guarda più attentamente ai dati, si nota anche come il tipo di lavoro che si svolge all'interno degli istituti sia generalmente (nel 77% dei casi) riferibile a servizi di istituto o "lavori domestici", come vengono definiti nel gergo degli operatori penitenziari. Minima è l'incidenza delle lavorazioni penitenziarie (il 3% del totale dei lavoranti), mentre laddove i detenuti sono impiegati in servizi all'esterno dell'area detentiva si tratta generalmente di servizi di mantenimento delle aree verdi dell'istituto. Tutte le aspettative di lavoro dei detenuti, sovente in situazioni di grave difficoltà economica, si concentrano dunque sul cosiddetto "lavoro domestico", per il quale si registra nel 2009 un taglio del 22% nel bilancio dell'amministrazione. In un contesto di calo costante delle risorse la soluzione adottata dalle amministrazioni dei diversi istituti per garantire diffusamente l'accesso al lavoro dei detenuti è stata quella di moltiplicare le posizioni lavorative part-time e accelerare la turnazione. La carenza di lavoro resta uno dei fattori di maggiore tensione all'interno degli istituti, per questo motivo appare auspicabile uno sforzo da parte dell'amministrazione teso a rendere più trasparente ed intelli-

gibile agli occhi dei detenuti il meccanismo di turnazione nell'accesso alle posizioni lavorative.

Più in generale nel corso dei colloqui avuti con i responsabili dell'area educativa degli istituti visitati, è emerso chiaramente come gli operatori inizino a percepire il radicale mutamento del quadro entro cui sono chiamati ad operare e, conseguentemente, la profonda trasformazione della loro missione. Anche se dal Ministero, attraverso numerose circolari e l'ultima tornata di reclutamento di educatori, sembrava che venissero segnali in controtendenza, il contesto è stato mutato dai recenti interventi a livello legislativo, che sembrano aver dato chiari segnali nel senso di una trasformazione del mandato dell'educatore. In un contesto in cui è sempre più difficile programmare un'attività trattamentale che guardi all'esterno, sia per i limiti legislativi imposti alla concessione di misure alternative, che per il mutato atteggiamento giurisprudenziale della magistratura di sorveglianza, essa si riduce al puro intrattenimento della popolazione detenuta. In questa situazione da un lato si decide di investire soprattutto su chi ha concrete possibilità di ottenere delle misure alternative, cercando di evitare che il carcere recida i pur labili legami sociali su cui eventualmente si può fare appello, anche se ciò finisce per penalizzare ulteriormente coloro meno dotati di capitale sociale e risorse relazionali da mettere in campo e che, dunque, necessiterebbero di una maggiore attenzione da parte degli educatori; dall'altro è come se si registrasse una tendenza all'*introversione dell'attività trattamentale*, con la progressiva tendenza ad attrarre verso l'area del trattamento il "lavoro domestico". Dati i forti limiti che s'incontrano nell'accesso al lavoro esterno si è, infatti, finito per far leva anche e soprattutto sul lavoro domestico per avviare percorsi trattamentali, condizionando l'accesso a quest'ultimo all'acquisizione di qualifiche e alla partecipazione a corsi di formazione-lavoro che un tempo avevano una proiezione esterna. Ciò è stato sovente fattore di forti conflitti all'interno degli istituti visitati, poiché sottrarre dalla graduatoria ordinaria di accesso al lavoro diverse mansioni considerate

“qualificate” finisce per ridurre le possibilità lavorative per la maggior parte dei detenuti, soprattutto per quelli che subiscono pene detentive molto brevi senza avere la possibilità di avviare il percorso richiesto per l’accesso a tali posizioni lavorative.

	totale lavoratori	per i detenuti esenti	per l'attribuzione delle posizioni					servizi esentati, 21 tot.
			senza istruzione	prof.	lavorazioni	colonia-agricola	servizi esentati, 21 tot.	
2010								
2011								
2012	843	179	600	31	14	9	0	66
2013								
2014	891	146	606	47	12	0	0	66
2015	963	208	669	51	25	0	0	74
2016	770	114	558	46	31	0	21	68
2017	989	105	724	55	24	0	31	89
2018	668	119	633	53	30	0	25	74
giu09	674	125	604	82	32	0	31	74
2019	822	101	681	38	26	0	26	72

### Bologna CC

Servizi istituto: impiegati 118 detenuti, di cui molti part-time. Graduatorie diverse per lavori generici e qualificati (tipografo, spesino, scrivano, muratore, manovale, magazziniere, cucciniere, aiuto cuoco, barbiere, fabbro, etc.). Impiegati 73 detenuti in lavori qualificati.

Lavorazioni (in area penale): attività tipografica attiva dal 2004, impiega 3 lavoratori (si stampa la “Rassegna Penitenziaria e Criminologica”); laboratorio per il recupero di materiale elettrico dismesso attivo dal 2008, impiega 4 lavoratori.

Formazione professionale: nell’anno formativo 2008/2009 si è registrata una partecipazione media di detenuti e detenute ai corsi di formazione professionale pari a 77 persone ristrette, di cui 21 presso la sola sezione femminile.

Istruzione: sono attivi 13 corsi di alfabetizzazione; 4 corsi di scuola media inferiore; sono attive 4 pluriclassi di Ragioneria (2 per i detenuti ordinari e 2 per quelli del circuito AS).

### Modena CC

Servizi istituto: impiegati 60 detenuti, di cui molti part-time. Lavoro extramurario: I lavori di giardinaggio sono effettuati

in articolo 21 OP. Tramite il comune, si era creata una convenzione con le cooperative attive nel giardinaggio, che impiegavano circa 50 semiliberi e collocati al lavoro esterno. Dopo due evasioni e il drastico ridimensionamento dei detenuti in regime di semilibertà, il progetto è stato sospeso.

Formazione professionale: nell'anno formativo 2008/2009 si è registrata una partecipazione media di detenuti ai corsi di formazione professionale pari a 16 persone ristrette.

Istruzione: sono attivi 3 corsi di alfabetizzazione; 1 corso di scuola media diviso in tre moduli (sex offenders, femminile, sperimentale 150 ore); è attivo un corso per diploma di istruzione secondaria dell'IPSIA, corso operatori elettricisti, a cui accedono circa 30 detenuti; è anche previsto corso di sostegno/recupero al pomeriggio.

#### *Piacenza CC*

Servizi istituto: impiegati 30 detenuti, di cui molti part-time. Lavoro extramurario: è gestito dalla cooperativa Lavoro Futuro che assume circa 8 detenuti e ha in cura i progetti di lavoro all'esterno dei semiliberi e art. 21.

Formazione professionale: è attivo un corso di apicoltura rivolto ai detenuti c.d. protetti, gestito dall'area trattamentale.

Istruzione: sono attivi 1 corso di alfabetizzazione; 1 corso di scuola elementare; 1 corso di scuola media-superiore che si articola in due classi, più una per i c.d. protetti (con insegnanti volontari) e una al femminile per un totale di 20 detenuti frequentanti; 1 corso per diploma professionale agrario (primi tre anni e suddiviso in due classi 1 anno e 2/3 anno e distinto tra comuni e protetti). La scuola superiore aveva finalmente ottenuto l'installazione di una serra, cui accedevano i comuni e i protetti, che è attualmente in disuso perché mancano i finanziamenti per effettuare la manutenzione

#### *Parma CR*

Servizi istituto: impiegati 142 detenuti, di cui molti in part-time. Graduatorie diverse per lavoro qualificato e 10 posizio-

ni lavorative al MOF, affidate secondo della collocazione del lavoro da effettuare rispetto alle diverse sezioni. Lavoro extramurario: attività di manutenzione del verde pubblico in città gestito da cooperative che assumono detenuti semiliberi e in art. 21 grazie a convenzioni con comune e provincia.

Formazione professionale: progetti di avviamento al lavoro gestiti da alcune cooperative locali e coordinati dal responsabile dell'area educativa e da un tutor, più alcune borse-lavoro finanziate dagli enti locali.

Istruzione: corsi di alfabetizzazione; 1 corso di scuola media-inferiore, 1 corso di scuola media-superiore (ITS Geometri).

#### *Reggio Emilia OPG*

Servizi istituto: impegnati 16 detenuti/internati (ospitati nella sez. "Orione") che si occupano dei lavori domestici (tra cui è prevista la collaborazione con il personale OSS che si occupa della cura personale dei soggetti più problematici).

Formazione professionale: 2 corsi gestiti dalla provincia: ristorazione cui partecipano 11/12 detenuti/internati; riparazione biciclette cui partecipano 11/12 detenuti/internati.

Istruzione: scuola elementare con 4 frequentanti assidui; scuola media con 5 frequentanti assidui; scuola superiore con 10 frequentanti assidui.

Attività terapeutico riabilitative: musicoterapia; pet-therapy; ginnastico-terapia.

#### *Reggio Emilia CC*

Servizi istituto: impegnati 46 detenuti, di cui molti part-time. Graduatorie diverse per lavoro specializzato, circa 10 posizioni lavorative. I detenuti in "trattamento avanzato" lavorano a servizi di giardinaggio nelle aree veri intramurali. Lavoro extramurario: solo 4 detenuti lavorano effettivamente presso ditte esterne. Gli altri detenuti in art. 21 o semilibertà sono impiegati dall'amministrazione stessa.

Formazione professionale: 2 corsi gestiti da enti di formazione diversi: La Cremeria di Cavriago, finanziata con fondi pro-

vinciali, che gestisce un laboratorio di pasticceria e un corso di creazione di impresa nel settore della ristorazione (a tali corsi accedono 12 detenuti circa per ogni corso); l'ENAIP di Reggio Emilia, che organizza i corsi di manutentore polivalente e di tenuta del verde, diretto solo ai detenuti a trattamento avanzato.

Istruzione: 1 corso di alfabetizzazione, frequentato da un totale di 20 detenuti; 1 corso completo di scuola elementare; 1 corso di scuola media, per un totale di 30 detenuti partecipanti; 1 corso di scuola superiore per tecnico dei servizi sociali, per un totale di 10 partecipanti; vi è infine una sezione dell'Università di Reggio Emilia, provvista di aule con 20 posti, dotati di computers, dove i detenuti studenti apprendono a distanza. Al momento solo tre detenuti frequentano l'Università.

#### *Forlì CC*

Servizi istituto: impiegati 32 detenuti, di cui molti part-time. Lavoro extramurario: 9 detenuti lavorano presso ditte esterne, 4 presso un laboratorio di assemblaggio allestito nei locali della ex-palestra all'esterno della cinta muraria, gli altri 3 in art. 12/semilibertà sono impiegati dall'amministrazione penitenziaria.

Formazione professionale: non sono attivi corsi di formazione. Istruzione: 1 corso di alfabetizzazione a cui partecipano 19 detenuti, 1 corso di scuola media-inferiore cui accedono 18 detenuti; 1 corso di ragioneria a cui partecipano 7 detenuti.

#### NOTE

<sup>1</sup> Con l'eccezione della visita all'OPG di Reggio Emilia, svolta da Giuseppe Campesi e Cristiana Bianco, e la visita alla CC di Bologna, svolta da Giuseppe Campesi ed Alvisè Sbraccia.

<sup>2</sup> Tutte le tabelle contenute nel testo sono state elaborate da Giuseppe Campesi utilizzando dati forniti dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria. Le tabelle e le altre schede informative relative ai singoli istituti oggetto della presente trattazione, sono state elaborate utilizzando dati

raccolti sul campo nel corso dell'attività dell'Osservatorio tra il mese di settembre e il mese di dicembre 2009.

<sup>3</sup> Finalmente dichiarata incostituzionale con sentenza della Corte Costituzionale n. 249/2010.

<sup>4</sup> In precedenza la visita era prevista entro le 24 ore, il che implicava il rischio, nel caso in cui un soggetto fosse entrato in OPG il venerdì, di avere un colloquio con lo psichiatra solo il lunedì o martedì successivo.

## Rapporto sulle condizioni di detenzione in Basilicata

Marina Xenia Lipori\*

### Introduzione

Fino a qualche anno fa la Basilicata rappresentava l'*insula felix* del sistema penitenziario nazionale: bassi i tassi di criminalità locale<sup>1</sup>, basso il numero dei detenuti della Regione, un tribunale di sorveglianza particolarmente illuminato, un Prap propositivo costituivano condizioni di privilegio che facevano affermare alla direttrice di un carcere di poter lavorare “in condizioni di serenità penitenziaria che altrove mancano”<sup>2</sup> (Intervista al personale del carcere di Melfi su *Le due città* numero I, anno IX, 2008).

Le visite del 2009 sono state, al contrario, un susseguirsi di appelli e di richieste di aiuto. Per la prima volta negli ultimi tre anni gli operatori non si sono limitati ad accompagnarci nel giro di visita all'istituto ma ci hanno indicato con precisione le condizioni limite in cui lavorano e in cui i detenuti vivono. Siamo costretti a riportare, dunque, un peggioramento complessivo del clima inframurario rispetto alle visite degli anni precedenti. Saremo ridondanti e ripeteremo che il sovraffollamento è la causa principale del deterioramento delle condizioni di detenzione. Saremmo tuttavia imprecisi se imputassimo solo al numero di detenuti le circostanze di estrema difficoltà in cui versano i tre istituti regionali. Se, infatti, il sovraffollamento è un *frame*, il quadro è variamente composto: diminuiscono, ad esempio, i fondi per trattamento e rieducazione (e questo comporta un maggior numero di ore trascorse in celle sovraffollate); il taglio ai fondi per le ristrutturazioni implica un progressivo decadimento delle strutture; diminuisce il personale di polizia penitenziaria, ancora inferiore a quello dichiarato in organico (in cui non sono segnalati i distacchi), com-

promettendo le condizioni minime di sicurezza. Cifre alla mano, un commissario ci mostra come nel corso degli ultimi due anni, al crescere del numero dei detenuti sia corrisposta una diminuzione del personale di polizia penitenziaria. Non stupisce un aumento del disagio e del conflitto: a Matera, ad esempio, tra la visita del 2008 e quella del 2009 sono avvenuti con frequenza preoccupante episodi di risse tra detenuti e aggressioni ai danni degli agenti. Sono sostanzialmente due le novità significative del sistema giustizia in Basilicata: in primo luogo la riorganizzazione del Tribunale di sorveglianza di Potenza, competente per l'intera Regione, con più giudici rispetto al 2008 e un nuovo presidente di tribunale. Diverse fonti riferiscono di un nuovo orientamento percepito come più restrittivo nella concessione di benefici e di misure alternative, dato in linea con le tendenze nazionali e prodotto di un circolo vizioso di allarmismi securitari post indulto. La seconda novità importante è l'assegnazione agli istituti lucani di quattro nuovi educatori.

#### *Le strutture*

L'istituto potentino è una costruzione del 1957 con muri spessi, soffitti altissimi, privo di campi da gioco esterni. Un carcere vecchio modello, ci dice il direttore. Nelle aree di restauro virtuoso (sala conferenze e atrio di una sezione) la mof è riuscita a conseguire risultati esteticamente apprezzabili portando a vista la pietra delle pareti. Tali microinterventi non compensano, tuttavia, problemi strutturali di ben altra portata, connessi all'età della struttura e al prolungarsi della politica di finanziamenti ordinari che coprono solo spese d'emergenza. Da anni si attende uno stanziamento straordinario per la ristrutturazione sia della parte impiantistica, che compromette riscaldamento ed erogazione d'acqua calda in una delle città più fredde d'Italia, nonché di alcune strutture importanti: tetto, corridoi e spazi di passaggio presentano infiltrazioni e dismissioni dell'intonaco. Si procede con i fondi ordinari alla ristrutturazione.

turazione delle sezioni: un piano all'anno. Naturalmente all'interno dell'attuale *frame* di sovraffollamento la chiusura dei piani appesantisce le condizioni di detenzione. Particolarmente difficile, considerata l'età della struttura, è la messa a norma della stessa secondo le indicazioni del Regolamento dell'amministrazione penitenziaria del 2000. Le celle sono singole o quaduple, di 12mq e di 18 mq. Le docce sono esterne alle celle, collocate in fondo a ciascun piano. La media di celle singole, che nella visita precedente era del 40%, si è notevolmente ridotta. Come politica generale è stato privilegiato l'inserimento di un letto nelle celle quaduple, piuttosto che nelle singole, che difficilmente avrebbero garantito condizioni di vivibilità con due detenuti. La regola generale ha però subito deroghe di necessità sia nelle fasi di ristrutturazione, per cui si è arrivati anche a tre letti per cella singola, sia per il numero crescente di detenuti. Le celle appaiono in buone condizioni, quelle del reparto femminile hanno bidet e acqua calda. Nella sezione femminile c'è uno spazio attrezzato a lavanderia. Ci sono, inoltre, spazi di socialità interni a ciascuna sezione, quelli maschili sono attrezzati con biliardino e tavolo da ping pong. Sia la sezione femminile che quella maschile penale sono dotate di palestre attrezzate. Nelle sezioni maschili ci sono 3 aule e un laboratorio informatico. Nella sezione femminile c'è un'aula attrezzata con un piccolo laboratorio informatico. Di recente è stata allestita la biblioteca e, da due anni, è in corso l'informatizzazione del catalogo. C'è una cappella molto grande (più di 150 mq) che oltre alle funzioni religiose ospita anche attività di cineforum, teatrali e di intrattenimento. Da due anni la direzione è intenzionata, salvo limitazioni di budget, a procedere ad una insonorizzazione della sala che migliori l'acustica per gli usi ricreativi. Lo spazio esterno è stato utilizzato come laboratorio di un corso di agricoltura durante il quale i detenuti hanno piantato e curato un oliveto. Al momento questi usi sono compromessi dalla mancata ristrutturazione. Nei progetti della direzione è allo studio la possibilità di attrezzare questo spazio per attività con-

nesse alla cura degli animali domestici (come progetto per il reinserimento professionale). Di rilievo è il progetto Aria<sup>3</sup>, che, in attesa di approvazione e finanziamento, dovrebbe portare all'allestimento di un teatro di posa per lavorazioni cinematografiche all'interno del carcere in un capannone attualmente abbandonato.

La casa circondariale di Matera è, dal punto di vista prettamente edilizio, una combinazione di vizi e virtù. Le condizioni strutturali costringono la vita inframuraria a continui disagi, esasperati dal sovraffollamento e dalla contrazione dei fondi, nonostante alcune condizioni di base siano assolutamente privilegiate rispetto alla maggior parte degli istituti italiani. La struttura, consegnata nei primi anni 60, è stata di recente oggetto di importanti lavori di ristrutturazione che sono tuttavia incompleti. I reparti detentivi, adeguati al vigente regolamento dell'amministrazione penitenziaria e riaperti nel gennaio 2006, sono organizzati in sezioni di dimensioni modeste (20 celle al penale, 9 al giudiziario, 4 nuovi giunti). Tra le virtù ci sono le buone condizioni delle celle, tutte triple, dotate di bagno con doccia; le sale colloqui senza divisori, la sala d'aspetto esterna con aria condizionata, gli spazi interni ed esterni per la socialità e rieducazione ben tenuti (campo di calcetto con erba sintetica, giardino per corso di giardinaggio, passeggi con pensilina), la cucina nuova e attrezzata. Tra i vizi segnaliamo: un reparto osservazione chiuso e fatiscente, una sezione penale non ristrutturata e attualmente chiusa che aggrava i problemi di sovraffollamento, la caserma riservata agli agenti, edificio con problemi strutturali al limite dell'inagibilità, gli uffici amministrativi con pavimenti dismessi. Il gioco di pieni e vuoti continua nell'analisi dell'interazione tra spazio e uso trattamentale: il numero di aule è insufficiente pur in presenza di diverse proposte per l'attivazione di corsi e di un interesse crescente dei detenuti a frequentarli. C'è una enorme cappella molto ben tenuta, il cui uso è però interdetto per attività extraconfessionali, un teatro che per un anno non ha potuto ospitare attività per inagibilità dei locali, ora "sistemato" alla meglio per lo

svolgimento di corsi di recitazione. L'istituto ospita un gran numero di detenuti campani che lamentano il mancato rispetto della territorializzazione della pena. La città di Matera è collegata molto male sia con Potenza, capoluogo della Regione, che con la Campania, non esistono infatti mezzi pubblici diretti da e per Napoli. Questo rende particolarmente difficile il rispetto degli orari delle sporadiche visite dei familiari e obbliga la polizia penitenziaria a una forma di elasticità non sempre gestibile.

Il progetto del carcere di Alta Sicurezza di Melfi risale agli anni 80, la struttura è stata consegnata nel '93, risulta integra, ma con alcuni problemi di infiltrazioni che hanno causato cedimenti dell'intonaco esterno. Gli spazi esterni sono ben sfruttati fatti salvi alcuni cortili interni molto piccoli non utilizzati. Le celle, singole, sono tutte della dimensione di 9 mq con bagno annesso (5mq) e sono occupate da due detenuti. Le docce sono esterne alle celle. Non esistono spazi di socialità nelle sezioni. Le ore di socialità prevedono che i detenuti possano spostarsi nelle celle di altri detenuti. C'è una cappella molto ben tenuta, staccata dal corpo della struttura che è stata ristrutturata da poco e affrescata internamente da un detenuto. Un campo da calcio e un campo da pallacanestro esterni sono utilizzati una volta a settimana da ciascuna sezione. Non essendoci copertura, i campi sono inutilizzabili quando fa troppo caldo o troppo freddo.

#### *Potenza CC*

- Anno di costruzione: 1957
- Collocazione: periferica
- Numero di detenuti per cella: 1 detenuta per cella nella sezione femminile, 1-2 detenuti per cella singola nella sezione maschile, 4/6 detenuti per cella quadrupla nella sezione maschile
- L'istituto è articolato in: 1 reparto giudiziario, 1 sezione osservazione con due celle di AS, 1 reparto di 2 celle per nuovi giunti, 1 sezione protetti e detenuti con problemi psichiatrici, 1 penale, 1 femminile con 20 celle

- Dimensione delle celle: 12 e 18 mq

#### *Matera CC*

- Anno di costruzione: 1962, interessato a partire dal 2001 da lavori di ristrutturazione completa, è stato riconsegnato nel 2006
- Collocazione: periferica
- L'istituto è articolato in: 2 sezioni penali (di cui una chiusa), 1 giudiziaria, 1 sezione nuovi giunti, una osservazione in attesa di lavori di ristrutturazione in stato di completo abbandono
- Numero di detenuti per cella: 6 (celle triple, tollerabile 4)
- Dimensione delle celle: 15 mq (cella tripla con bagno)
- Rapporto docce numero di detenuti per sezione: 1/6

#### *Melfi CC e CR*

- Anno di costruzione: Il progetto risale agli anni 80, la struttura è stata consegnata nel '93
- Collocazione: periferica
- L'istituto è articolato in 5 sezioni : 1 per detenuti comuni (20 posti regolamentari, 35 presenti al momento della visita), 4 di alta sicurezza
- Numero di detenuti per cella: 2 (celle singole)
- Dimensione delle celle: 14 mq con bagno

#### *La popolazione detenuta*

I dati sulla popolazione detenuta in Basilicata, raccolti durante la visita di Agosto 2009, sono riassunti nella tabella n. 1 e differiscono leggermente da quelli diffusi dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP).

Tratteremo separatamente le due basi di dati considerando la sfasatura temporale delle rilevazioni ed eventuali interventi alle strutture che influenzano anche la disponibilità di posti. Secondo i dati di questo osservatorio l'affollamento<sup>3</sup> in Basilicata si attesta intorno al 170% sulla capienza regola-

RAPPORTO

mentare e al 111% rispetto alla capienza tollerabile; gli stranieri costituiscono il 23% della popolazione, le donne presenti nella sola sezione femminile di Potenza rappresentano il 3.6% dei ristretti in Lucania.

Tabella n. 1: Caratteristiche della popolazione detenuta

-----  
 LEGENDA:

1 Regolamentare    2 Tollerabile    3 Presenti    4 Donne  
 5 Stranieri    6 Tossicodipendenti    7 Art. 21/ semiliberi

-----

---	1	2	3	4	5	6	7
Potenza	169	228	270	25	89	n.d.	4
Matera	103	136	166	no	58	21/1 etilista	no
Melfi	126	220	240	no	21	39/3 etilisti	1
Basilicata	398	584	676	25	160	-	5

-----

Dati osservatorio Antigone 2009

I dati diffusi dal DAP aggiornati al primo semestre 2010 ci consentono di seguire con rilevazioni più aggiornate l'andamento della popolazione detenuta<sup>4</sup>. Come si può notare immediatamente esiste una differenza sensibile tra i dati DAP e quelli dell'osservatorio (170% vs 143% il tasso di affollamento nel I semestre 2009). La difformità è da imputare alla sfasatura temporale della rilevazione, tuttavia osservando la breve serie storica delle tabelle 2a e 2b, i dati da noi rilevati durante le visite coincidono con il periodo più critico da due anni a questa parte. Un fenomeno significativo riguarda il calo dei detenuti stranieri nel periodo e una diminuzione, sebbene meno significativa, degli imputati in attesa di giudizio.

**RAPPORTO**

*Tabella n. 2a Riepilogo situazione detentiva in Basilicata*

-----  
 LEGENDA:

1 Capienza                      2 Presenti  
 3 Sovraffollamento      4 Stranieri  
 5 Imputati (attesa di I giudizio, appellanti, ricorrenti, misto)  
 6 Stranieri imputati (attesa di I giudizio, appellanti, ricorrenti, misto)

--	1	2	3	4	5	6
II sem. 08	437	533	96	160	230	77
I sem. 09	439	626	187	165	221	58
II sem. 09	440	577	137	105	197	28
I sem. 10	408	544	136	81	161	15

Dati: Elaborazione osservatorio su dati DAP

*Tabella n. 2b Riepilogo situazione detentiva in Basilicata - valori percentuali*

-----  
 LEGENDA:

1 Capienza                      2 Presenti  
 3 Sovraffollamento      4 Stranieri  
 5 Imputati (attesa di I giudizio, appellanti, ricorrenti, misto)  
 6 Stranieri imputati (attesa di I giudizio, appellanti, ricorrenti, misto)

--	1	2	3	4	5	6
II sem 08	437	533	30%	30%	43%	33%
I sem 09	439	626	43%	26%	35%	26%
II sem 09	440	577	31%	18%	34%	14%
I sem 10	408	544	33%	15%	30%	9%

Dati: Elaborazione osservatorio su dati DAP

Nella tabella 3 viene in breve riassunta la situazione lavorativa dei detenuti in Basilicata, come si può osservare dalle percentuali sono quasi assenti attività lavorative commissionate da datori di lavoro esterni all'amministrazione penitenziaria. Si tratta per lo più di lavoro inframurario di servizio all'istituto o di mof. L'aumento del numero dei lavoranti dovrebbe, quindi,

**RAPPORTO**

essere riconducibile al maggiore *turn over* attraverso il quale le direzioni degli istituti tentano di fronteggiare l'assenza di altre attività.

*Tabella n. 3 Detenuti lavoratori in Basilicata*

-----  
 LEGENDA:

1 Detenuti presenti                      2 Lavoranti  
 3 % lavoratori                            4 Per amm.ne penitenziaria  
 5 % per amm.ne penitenziaria        6 Stranieri lavoratori  
 7 % stranieri lavoratori

--	1	2	3	4	5	6	7
II sem. 08	533	124	23%	118	95%	33	27%
I sem. 09	626	108	18%	103	95%	23	21%
II sem. 09	577	274	47%	269	98%	n.d.	n.d.

Dati: Elaborazione osservatorio su dati DAP

Per concludere brevemente sui dati DAP: nel 2008 non sono stati attivati corsi di formazione professionale, mentre nel 2009 erano attivi 6 corsi a cui hanno partecipato 66 detenuti di cui 14 stranieri e 13 detenute di cui 2 straniere.

*Il personale*

Sebbene i dati di Ristretti orizzonti indichino la Basilicata come una delle Regioni in cui il personale di polizia penitenziaria è addirittura in eccedenza rispetto alla popolazione detenuta, uno dei temi ricorrenti nel corso dei colloqui con gli operatori ha riguardato lamentele per la diminuzione dell'organico. L'insufficienza del personale dell'area trattamentale e la recente flessibilizzazione del lavoro nell'area sanitaria (infermieri e addetti SERT), contribuiscono ulteriormente a creare un contesto lavorativo problematico e spesso conflittuale, impedendo la gestione di efficaci percorsi di rieducazione per i detenuti. Nessun possibile trattamento è infatti immaginabile

in situazioni dove, come nel carcere di Potenza, 2 educatrici, 2 assistenti sociali e 2 psicologi – a contratto – si ritrovano a dover assistere 270 detenuti. Sebbene, inoltre, siano presenti, come mostrato nel paragrafo sul trattamento, attività del volontariato laico e cattolico in carcere, queste, tranne rarissimi casi (corsi di teatro), hanno caratteri quasi esclusivamente caritatevoli e confessionali. Per entrare nei dettagli che riguardano l'area sanitaria rileviamo che a Potenza ad agosto 2009 l'Istituto non aveva ancora consegnato i locali all'azienda sanitaria provinciale (ASP), nonostante il trasferimento fosse di fatto avvenuto. Non ancora chiare risultavano alcune modalità operative di erogazione del servizio e il dirigente sanitario lamentava la riduzione dell'organico di infermieri: si passa da uno di ruolo e tre a parcella del 2008, a uno di ruolo e un numero variabile tra 2 a 3 a collaborazione precaria e di breve durata. La tipologia dei contratti di lavoro degli infermieri in carico alla ASP rende instabile la loro presenza e poco appetibile la loro permanenza nella struttura (alcuni vengono nominati tramite cooperative con basse retribuzioni e per brevi periodi). Diversa ma non troppo la situazione tossicodipendenze: il trasferimento di competenze al SERT era già avvenuto in precedenza e aveva comportato, anche in questo caso, un peggioramento delle condizioni di lavoro. Si è passati da una presenza inframuraria garantita di medico e infermiere del SERT per 6 ore settimanali, a interventi su richiesta. A Matera il fatto che il personale SERT a seguito del passaggio di competenze non sia più presente in istituto ha comportato lamentele e proteste (astensione dal vitto) dei detenuti.

A Melfi il passaggio della sanità penitenziaria al SSN al momento della visita era avvenuto solo in parte, nel senso che l'ASP aveva acquisito le attrezzature, ma a causa della concomitante riorganizzazione della sanità lucana, gli stipendi del personale medico e infermieristico hanno subito notevoli ritardi (anche 6 mesi). Un ulteriore effetto dei cambiamenti organizzativi dell'area sanitaria è stato l'incremento vertiginoso del numero di traduzioni per visite esterne. Le criticità mag-

giori, più che nell'offerta di prestazioni, rapidità degli interventi e disponibilità di farmaci che restano buone e inalterate rispetto alla situazione precedente, riguardano le questioni di sicurezza legate alle traduzioni quando i detenuti necessitano di visite mediche esterne. Secondo il direttore il problema potrebbe essere contenuto aumentando il numero di specialisti in carcere. Da un anno è stato istituito un osservatorio regionale composto anche dai direttori dei tre istituti che ha avanzato la richiesta di maggiore completezza dell'offerta sanitaria nei presidi sanitari interni. Una situazione estremamente controproducente si verifica in questo istituto dove sono presenti i macchinari per la fisioterapia ma non gli specialisti per il loro funzionamento. Tale strumentazione, ancora imballata, occupa due delle celle infermeria. L'osservatorio regionale sulla sanità penitenziaria si prefigge anche l'obiettivo della semplificazione amministrativa poiché sembra che all'avvio della riforma vi sia stato un vero e proprio *black out* burocratico: il personale medico ha lamentato più volte l'assenza di interlocutori istituzionali a seguito del passaggio al SSN.

#### *Potenza CC*

Direttore, Comandante di polizia penitenziaria, 153 agenti di polizia penitenziaria, 2 educatori neoassunti, 2 assistenti sociali assegnati, 2 psicologi a contratto per 20 ore al mese ex art. 80 Ordinamento Penitenziario.

Area sanitaria: 1 Dirigente Sanitario, 1 infermiere assunto, 3 con contratti di collaborazione. Gli specialisti che operano nella struttura sono: 1 oculista (1 volta al mese su richiesta), 1 dentista (1 volta ogni 15 giorni su richiesta), 1 otorino, 1 ginecologo, 1 dermatologo, 1 psichiatra presente a giorni alterni, 1 chirurgo su richiesta, 1 medico del SERT (su richiesta).

#### *Matera CC*

Direttrice, una vice-direttrice, comandante polizia penitenziaria, 122 in organico, 109 effettivi (6/7 distaccati, 5 in pro-

cinto di pensionamento, gli altri in aspettativa), 1 educatore a breve sostituito da altri 2 educatori, 4 assistenti sociali assunti dallo UEPE di Matera, 1 psicologo a convenzione per 11 ore di osservazione mensili.

Area sanitaria: 1 dirigente sanitario, 1 psichiatra (2 giorni a settimana), 1 odontoiatra, 1 oculista, 1 dermatologo, 1 fisiatra.

#### *Melfi CC e CR*

Direttore, comandante polizia penitenziaria, 184 unità di polizia penitenziaria, 2 educatori in servizio, 2 assistenti sociali assegnati, 2 psicologi a contratto, 20 ore al mese ex art. 80

Area sanitaria: 1 dirigente sanitario, 2 infermieri, Prestazioni specialistiche maggiormente richieste: cardiologia, otorinolaringoiatria, odontoiatria, infettivologia, radiologia. Da quattro anni è cessata la convenzione con l'oculista.

#### *La vita quotidiana*

Per cause di diverso motivo nei tre istituti lucani (a Matera mancano le aule, a Potenza i fondi, a Melfi gli spazi di socialità in sezione) le ore trascorse mediamente in cella sono 18 durante il periodo estivo – quando i corsi di formazione non sono attivi – e 14/15 durante l'inverno. Peculiare è la condizione dei detenuti stranieri (sono pochi infatti gli arrestati sul territorio regionale): la maggior parte di questi detenuti proviene da trasferimenti dai grandi istituti del nord. Gli stranieri rappresentano una quota minoritaria della popolazione detenuta nel carcere di Melfi (9%) poiché imputati per lo più di reati che non prevedono il regime di Alta Sicurezza, nelle case circondariali di Potenza e di Matera i numeri sono sostanzialmente in linea con quelli nazionali (rispettivamente 30% e 35% della popolazione detenuta, nel 2008 a Matera sono però arrivati al 50%). In nessuno degli istituti visitati sono presenti mediatori culturali. In diversi casi l'assenza di politiche specifiche di trattamento per detenuti stranieri li esclude da quelle

già esigue riservate agli italiani. Nelle biblioteche, inoltre, non ci sono, a parte copie del Corano, libri per stranieri. Gli episodi di autolesionismo verificatisi in passato, in aumento nel carcere di Matera, sono dunque probabilmente da attribuirsi alla situazione di isolamento culturale oltre che penitenziario e di spaesamento per una detenzione che avviene a migliaia di km dai luoghi dell'arresto. Il dato oggettivo ulteriore che ci preme sottolineare è che spesso questi detenuti non hanno neanche la possibilità del colloquio telefonico settimanale poiché una circolare del ministero obbligava i direttori degli istituti a concedere telefonate internazionali solo verso numeri fissi. La responsabilità delle verifiche viene delegata a livello d'istituto con ovvi problemi di contratti per traduttori e acrobazie di fusi orari. Da come ce l'hanno descritta alcuni operatori, la procedura che dovrebbe garantire la telefonata settimanale ai detenuti stranieri assomiglia alla strategia che Wacquant definirebbe di *churning* (sbattimento): una strategia informale della burocrazia per escludere i titolari di un diritto dalla fruizione dello stesso. Ulteriore criticità, in un periodo caratterizzato da un numero sempre maggiore di migranti in carcere, discende dall'impossibilità per questi ultimi di ricevere visite dai congiunti, qualora questi ultimi siano sprovvisti del permesso di soggiorno.

#### *Potenza CC*

Nel 2009 è stato approvato dal DAP il regolamento interno per le sezioni maschili, mentre era in corso di stesura quello della sezione femminile. Il regolamento, che raccoglie norme consuetudinarie, non viene diffuso se non attraverso segnalazione della copia presente in biblioteca. L'età della struttura e l'idea di carcere che ne ha ispirato la progettazione influiscono sulla vita quotidiana dei detenuti riducendo, ad esempio, la possibilità di accedere alle docce in qualsiasi momento della giornata o impedendo il contatto fisico tra detenuti e parenti nelle sale colloqui. Ove possibile, tuttavia si è proceduto all'adeguamento degli spazi come nel caso della sala

d'attesa esterna piuttosto ampia, recentemente dotata di aria condizionata e costruita in un luogo ombreggiato e riparato. Per quanto riguarda l'accesso a cure sanitarie, la situazione non sembra essere cambiata per quel che riguarda tempi e modalità di accesso alle cure.

L'infermeria generale si trova in una sezione apposita, ed è composta da una sala per visite dentistiche, una per visite oculistiche, una farmacia, una sala colloqui, un archivio, una sala per le visite ai nuovi giunti, una sala ricovero (mai utilizzata).

#### *Matera CC*

Se si esclude la partecipazione ai corsi, il detenuto può usufruire degli spazi interni o esterni, dalle 9.00 alle 11.30 e dalle 13.00 alle 15.30 tutti i giorni. Persistono alcune difficoltà nell'attivazione della lavanderia i cui locali sono pronti da due anni ma ancora in attesa di essere attrezzati. I detenuti continuano perciò a lavare e a stendere il bucato all'interno delle celle. La biblioteca del carcere ha attivato convenzioni con servizi bibliotecari esterni. Nell'istituto si registra una discreta richiesta di libri e sono disponibili anche testi in lingua straniera. Non esistono celle destinate esclusivamente all'isolamento, nonostante ciò nel corso del 2009 (fino alla data della visita) sono stati effettuati 4/5 isolamenti disciplinari.

#### *Melfi*

Il carcere di Melfi ospita principalmente detenuti sottoposti al regime di alta sicurezza. All'interno delle sue 5 sezioni non esistono spazi di socialità specifici, poiché gli spazi destinati alla socialità in sezione sono ora occupati da detenuti a causa del sovraffollamento: ne discende che un detenuto può al massimo aspirare a spostarsi per due ore al giorno nella cella di altri due detenuti. C'è un cortile esterno per ogni sezione, dotato di pensilina (orari di accesso 9.00-11.00 e 13.00-15.00). Una volta a settimana è possibile fare

una partita a calcio o a pallacanestro nei campi esterni, che diventano inutilizzabili però durante i periodi troppo freddi o troppo caldi, perché sprovvisti di una qualsiasi copertura. Come per Potenza esistono orari per l'accesso alle docce (8.30-9.00; 9.00-11.00 e 13.00-15.00), e, purtroppo, si verificano ricorrenti malfunzionamenti della caldaia. Molto raro è l'uso dell'isolamento disciplinare (vi sono 4 celle adibite a questo scopo), disposto il più delle volte dal Magistrato di Sorveglianza tramite apposito provvedimento. I colloqui con i familiari sono effettuati in due sale, divise da una struttura vetrata che ospita un agente, grandi circa 20 mq ciascuna. Detenuti e familiari sono separati da un tavolo che va da una parte all'altra della stanza. La criticità degli spazi è data dal fatto che, essendo i detenuti in Alta Sicurezza nella maggior parte dei casi provenienti da Regioni limitrofe, le visite dei familiari comportano la presenza di gruppi piuttosto numerosi. Questa situazione non consente né la privacy necessaria, né un ambiente consono all'incontro tra detenuti e padri/madri o figli/e.

#### *Trattamento*

Secondo le elaborazioni di Ristretti orizzonti su dati del ministero dell'economia e delle finanze dal 2007 (anno post indulto, 39.000 detenuti) al 2010 (68.121 detenuti al 31/07) c'è stata una contrazione di spesa per le mercedi dei detenuti, rispettivamente 13,2% e del 9,9% per l'organizzazione di attività scolastiche, formative, culturali e sportive con finalità rieducativa.

Per quel che riguarda il lavoro, essenzialmente inframurario, come accennato nel paragrafo sulla popolazione, le direzioni degli istituti si sono orientate ad una distribuzione più estensiva possibile aumentando le turnazioni. L'accesso all'istruzione e alla formazione professionale, oltre che dai suddetti tagli è, in alcuni casi, inficiata anche dalla cronica mancanza di spazi. Come dato generale c'è da segnalare una presenza di primo

piano del volontariato cattolico e confessionale più in generale: quasi tutti gli ingressi autorizzati ex art.17 dell'ordinamento penitenziario riguardano figure ecclesiastiche o legate ad associazioni religiose. Poche le associazioni laiche o della società civile che chiedono di fare ingresso per altre attività, fatta eccezione per un paio di iniziative teatrali e di cineforum.

D'interesse sono i progetti UEPE per il reinserimento: nel carcere di Matera, ad esempio, è presente uno sportello provinciale del Centro per l'Impiego. Nel 2006 l'UEPE di Potenza ha realizzato un progetto post indulto avviato a pochi giorni dal provvedimento di clemenza che ha consentito l'inserimento socio-lavorativo di 40 detenuti presso i comuni di residenza in lavori di pubblica utilità a seguito di tirocini formativi.

Nell'intento di costruire sinergie tra area di custodia e trattamento è stato attivato, un percorso di formazione integrata (*Ricomincio... da dentro*) gestito dagli operatori di polizia penitenziaria in collaborazione con le figure professionali dell'area educativa. In attesa di finanziamento è il progetto di reinserimento Aria<sup>3</sup>, che prevederebbe un corso di formazione per le professioni dello spettacolo della durata di 700 ore per 25 detenuti coinvolti insieme ai propri figli. Oltre alla ricostruzione dei legami familiari, si intende realizzare una vera e propria scuola specialistica per tecnici dell'industria cinematografica e televisiva e l'allestimento di un teatro di posa all'interno della casa circondariale di Potenza.

L'ambizione dei promotori va oltre l'intento rieducativo del gruppo di detenuti coinvolti e, sebbene questo resti il nucleo ispiratore dell'iniziativa, Aria<sup>3</sup> si propone la creazione di un indotto d'eccellenza per lavorazioni cinematografiche che possa fare da volano allo sviluppo di questo settore nella Regione. Sotto l'egida di Aria<sup>3</sup> è stato già realizzato un cortometraggio dal titolo *Tre minuti e mezzo* del regista Luca Curto sul tema dell'integrazione culturale, (protagonista Neri Marcorè, con la partecipazione di Valerio Mastandrea, Cinzia Mascoli e Elio Germano) e *LocKation*, la mostra-catalogo di gigantografie 1:1 sui luoghi e sugli oggetti del carcere. Le

immagini interpretano la separazione del visibile e dell'invisibile: realtà carcerarie solitamente escluse allo sguardo esterno vengono esposte insolitamente in contesti urbani. La Regione Basilicata partecipa inoltre al progetto pilota per la creazione di un database per l'informatizzazione delle competenze professionali acquisite all'interno degli istituti dai detenuti, che è stato pianificato a livello nazionale nel corso dei due anni precedenti alla visita.

*Potenza CC*

- Servizi in istituto: impiegati 34 detenuti.
- Istruzione: 1 classe di scuola media inferiore, 2 detenuti studenti universitari.
- Formazione professionale: corsi di informatica, vivaismo, cucina multi-etnica, shampista (gestiti dalla Provincia – Apofil).
- Volontariato: Caritas, Suore vincenziane (distribuzione vestiario), Associazione Fraternità Onlus (distribuzione vestiario e sostegno psicologico), Associazione Psi e Co Minerva (Attività teatrali e cineforum).

*Matera CC*

- Lavoro: esclusivamente domestico. Presenza di uno sportello del Centro per l'Impiego all'interno della struttura penitenziaria a cui si può accedere una volta a settimana.
- Istruzione: una classe di scuola elementare (15 studenti) e una di scuola media (15); attivo il V anno di ragioneria (5/6 studenti) mentre per l'anno scolastico 2009/2010 è prevista l'attivazione del I anno (15 studenti). I corsi extrascolastici attivi sono inglese, informatica e giardinaggio, tutti frequentati da 15 studenti.
- Formazione professionale: nessun corso attivo.
- Volontariato: 1 volontario singolo ex art. 78 per colloqui di sostegno/ascolto, 30 volontari Caritas per cineforum, patronato e gestione della biblioteca, 1 suora per la distribuzione del vestiario, 4 catecumenali, un gruppo di testimoni di

Geova in quanto ministri di culto, operatori del servizio Informagiovani, un mediatore culturale (tutti ex art. 17).

*Melfi CC e CR*

- Lavoro: 1 bibliotecario, 2 detenuti a seguito di un corso di formazione sono autorizzati ex articolo 21 alla cura delle arnie per l'apicoltura (il parco si è allargato nel corso dell'ultimo anno) e alla produzione del miele. Non si tratta di attività retribuita, il miele viene venduto o regalato per fini di beneficenza. Lavori domestici in turni di 15 giorni coinvolgono tutta la popolazione detenuta.
- Istruzione: 1 classe di scuola elementare, 1 classe di scuola media (tra elementare e media 25/30 detenuti frequentanti), 1 corso di scuola secondaria superiore indirizzo alberghiero ospitato nella sezione comuni (21 detenuti al II anno).
- Formazione professionale: corsi di pelletteria, rilegatoria e per operatori informatici.
- Volontariato: 26 volontari ex art. 17 per attività di catechesi e cineforum, associazione Lions (attività sportive, tornei di calcio).

\* Il presente contributo è un resoconto delle visite effettuate negli istituti lucani dall'autrice in collaborazione con Ivan Mei (membro dell'Osservatorio sulle condizioni di detenzione dell'Associazione Antigone per la Regione Basilicata con Marina Xenia Lipori).

NOTE

<sup>1</sup> Cfr. tassi di delittuosità e criminalità Istat, annuari con serie storiche.

<sup>2</sup> Il sovraffollamento è stato calcolato come differenza tra detenuti presenti e capienze regolamentare e tollerabile espressa in percentuale.

<sup>3</sup> I dati raccolti con l'attività dell'Osservatorio risalgono al 2009 poiché, al momento della scrittura del presente contributo, il Dap non aveva ancora fornito le autorizzazioni per le visite della nostra associazione.



HANNO COLLABORATO AL PRESENTE NUMERO:

STEFANO ANASTASIA è ricercatore di Sociologia del diritto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Perugia. È inoltre presidente onorario e difensore civico dei detenuti dell'Associazione Antigone.

ROBERTA BARTOLOZZI è responsabile della biblioteca e dell'archivio dell'Associazione Antigone e coordinatrice della segreteria.

CRISTIANA BIANCO è avvocato internazionalista, specialista in diritto penale internazionale e protezione dei diritti umani.

VALENTINA CALDERONE, laureata in scienze economiche, svolge attività di ricerca presso 'A Buon Diritto' e coordina i siti internet [innocentievazioni.net](http://innocentievazioni.net) e [italiarazzismo.it](http://italiarazzismo.it).

GIUSEPPE CAMPESI è attualmente Jean Monnet Fellow presso l'European University Institute e membro dell'Osservatorio di Antigone per l'Emilia Romagna.

ELIA DE CARO è avvocato del foro di Bologna e membro dell'Osservatorio di Antigone per l'Emilia Romagna.

DARIO STEFANO DELL'AQUILA, dottore di ricerca, è componente dell'Osservatorio nazionale sulla detenzione e presidente di Antigone Campania.

SILVIA GIACOMINI, specializzata in criminologia, collabora da anni con l'Associazione Ora d'Aria nell'ambito dell'informazione e della cultura in carcere. Più recentemente si è occupata di sanità in carcere con l'Associazione Antigone.

PATRIZIO GONNELLA, presidente dell'Associazione Antigone, è specialista in diritti umani.

IGIEA LANZA DI SCALEA, specializzata in criminologia, svolge attività di ricerca sulle politiche penitenziarie.

MARINA XENIA LIPORI è dottoranda presso il Dipartimento di Scienze





antropologiche dell'Università di Genova e membro dell'Osservatorio di Antigone per la Basilicata.

LUIGI MANCONI insegna Sociologia dei fenomeni politici presso l'Università IULM di Milano. È stato parlamentare, garante dei Diritti delle persone private della libertà per il comune di Roma e sottosegretario di stato al Ministero della Giustizia. È presidente di 'A Buon Diritto'.

SUSANNA MARIETTI, coordinatrice nazionale dell'Associazione Antigone, ha effettuato ricerche sui temi della pena detentiva. Attualmente svolge attività giornalistica su Radio Popolare Roma.

GIUSEPPE MOSCONI è professore ordinario di Sociologia del diritto presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Padova.

DANIELA RONCO è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Torino e membro del coordinamento nazionale dell'Osservatorio di Antigone.

CLAUDIO SARZOTTI, è professore ordinario di Sociologia del diritto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino.

ALVISE SBRACCIA è ricercatore in Sociologia del diritto, della devianza e mutamento sociale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna e membro dell'Osservatorio di Antigone.

ALESSIO SCANDURRA è ricercatore presso la Fondazione Giovanni Michelucci e cultore della materia di Filosofia del Diritto presso l'Università di Firenze. È presidente di Antigone Toscana e membro del comitato direttivo dell'Associazione Antigone

GIOVANNI TORRENTE è assegnista presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino e docente a contratto di Sociologia del diritto presso l'Università della Valle d'Aosta. È membro del direttivo dell'Associazione Antigone.

FRANCESCA VIANELLO è ricercatrice in Sociologia del diritto, della devianza e mutamento sociale presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Padova e membro dell'Osservatorio di Antigone per il Triveneto.





*Si ringrazia per la disponibilità e per la collaborazione prestata in questi mesi il Ministero della Giustizia ed in particolare il capo del Dipartimento, pres. Franco Ionta, i dirigenti, i direttori degli Istituti e il personale della Amministrazione penitenziaria.*

\*\*\*

*Un ringraziamento particolare va a tutti gli osservatori del 2009 senza i quali non sarebbe stato possibile presentare questo Rapporto:*

*Stefano Anastasia, Laura Basilio, Cristiana Bianco, Giuseppe Campesi, Immacolata Carpiello, Antonio Giuseppe Casella, Milena Corduas, Francesca Dagnino, Giada De Bonis, Elia De Caro, Dario Stefano Dell'Aquila, Elisa De Nardo, Martina Di Pierdomenico, Cinzia Ercolani, Anna Federico, Patrizio Gonnella, Eugenia Giulia Grechi, Maurizia Iezzi, Giovanni Jocteau, Maria Lenti, Marina Xenia Lipori, Gianni Lopez, Melania Malini, Ivan Mei, Elisa Mele, Mauro Palma, Cristiana Pellicetti, Marcello Petrelli, Manuela Porcu, Daniela Ronco, Alvise Sbraccia, Vincenzo Scalia, Alessio Scandurra, Guglielmo Siniscalchi, Giovanni Torrente, Francesca Vianello, Stefania Zeppieri.*





-----  
***Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario***

- ANTIGONE IV, 2-3, 2009  
("I cittadini tra giustizia formale e disuguaglianze sostanziali")  
ANTIGONE IV, 1, 2009  
("Oltre il tollerabile. VI rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia")  
ANTIGONE III, 3, 2008 ("Principia juris. La democrazia presa sul serio")  
ANTIGONE III, 2, 2008 ("Mediare, non punire")  
ANTIGONE III, 1, 2008 ("In galera! V rapp. sulle condiz. di detenzione in Italia")  
ANTIGONE II, 3, 2007 ("Codice penale: una riforma mancata")  
ANTIGONE II, 2, 2007 ("Il carcere e i suoi operatori")  
ANTIGONE II, 1, 2007 ("Il carcere indultato")  
ANTIGONE I, 3, 2006 ("Indulto")  
ANTIGONE I, 2, 2006 ("Disonesti o criminali?")  
ANTIGONE I, 1, 2006 ("Emergenze e libertà")

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

*diretta da Amedeo Cottino in collaborazione con Claudio Sarzotti*

- DIETRO LE SBARRE E OLTRE. Due ricerche sul carcere in Italia  
Giuseppe Campesi, Lucia Re, Giovanni Torrente (a cura), p. 288, DDS, 2009
- POLIZIA E POLITICA.  
Un approccio sociologico  
Jean-Louis Loubet Del Bayle, p. 292, DDS, 2008
- CULTURA GIURIDICA E CULTURE DELLA PENA.  
I discorsi inaugurali dell'anno giudiziario dei Procuratori Generali  
Claudio Sarzotti, p. 180, DDS, 2006
- LA FABBRICA DEI DELINQUENTI.  
Processo penale e meccanismi sociali di costruzione del condannato  
Giuseppe Mosconi e Dario Padovan (a cura), p. 222, DDS, 2005
- LA SICUREZZA URBANA COME BENE COLLETTIVO.  
Esercizi per governare a livello locale le trasformazioni sociali  
Stefano Padovano, p. 90, DDS, 2005
- MINORI MIGRANTI: DIRITTI E DEVIANZA.  
Ricerche socio-giuridiche sui minori non accompagnati  
Alvise Sbraccia, Chiara Scivoletto (a cura), p. 272, DDS, 2004
- L'AMERICA IN CATENE. Testimonianze dal carcere negli USA  
Daniel-Barton Rose, G. Mosconi (ed. it.), p. 174, DDS, 2003
- LE CARCERI DELL'AIDS. Indagine su tre realtà italiane  
Anna Rosa Favretto e Claudio Sarzotti (a cura), p. 240, DDS, Gruppo Abele, 1999
- LA PRIGIONE MALATA. Letture in tema di AIDS, carcere e salute  
Bruno Magliona e Claudio Sarzotti (a cura), p. 232, DDS, Gruppo Abele, 1996
- DIRITTO, UGUAGLIANZA E GIUSTIZIA PENALE  
Amedeo Cottino, Claudio Sarzotti (a cura), p. 224, DDS, 1995
- IL DISORDINE REGOLATO. Strutture normative e conflitto familiare  
Anna Rosa Favretto, p. 208, DDS, 1995





