

**2° Convegno Nazionale  
Coordinamento dei Garanti dei diritti  
delle persone private della libertà personale territoriali**

**I garanti e l'esecuzione della pena:  
quali prospettive?**



Bologna, 20 marzo 2009

Il convegno *I garanti e l'esecuzione della pena: quali prospettive?* si è svolto a Bologna, presso la Sala Polivalente della Regione Emilia-Romagna, il 20 marzo 2009.

Era promosso dal Difensore civico regionale e dal Garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Bologna, con il patrocinio della Provincia di Bologna e del Ministero della Giustizia – Dipartimento di Amministrazione Penitenziaria, Provveditorato regionale Emilia-Romagna.

Atti a cura di:

Elena Buccoliero e Eloisa Cremaschi

Ufficio del Difensore civico Regione Emilia-Romagna

Tiratura: 1.300 copie

Distribuzione gratuita

© Regione Emilia-Romagna – Difensore civico regionale 2009

Tutti i diritti sono riservati. È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

Il testo integrale degli atti è pubblicato su Internet al seguente indirizzo:

<http://www.regione.emilia-romagna.it/difensorecivico>

# Indice

|  |    |
|--|----|
| <b>Presentazione</b>   | 7  |
| Daniele Lugli  | 9  |
| Desi Bruno   | 11 |
| <b>Programma e relatori del convegno</b>   | 18 |
| <b>Saluti introduttivi</b>   | 21 |
| Sergio Cofferati   | 23 |
| Beatrice Draghetti   | 26 |
| Monica Donini  | 28 |
| Sebastiano Ardità  | 31 |
| Nello Cesari   | 34 |
| <b>Misure emergenziali in tema di edilizia carceraria</b>  | 37 |
| Roberto Di Caterino  | 39 |
| Franco Corleone  | 40 |
| Alessandro Margara   | 49 |
| <b>Diritto all'inclusione sociale. Quale futuro per le Misure Alternative alla detenzione?</b>           | 53 |
| Maria Grazia Cinquetti   | 55 |
| Francesco Maisto   | 58 |
| Angiolo Marroni  | 63 |
| Elisabetta D'Errico  | 66 |
| <b>I diritti di cittadinanza della popolazione detenuta nel rapporto con la pubblica amministrazione</b> | 71 |
| Daniele Lugli  | 73 |
| Maria Martone  | 77 |
| Elisabetta Calari  | 81 |
| Maria Pia Brunato  | 84 |
| Marina Cesari  | 86 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Seconda sessione</b>  | 89  |
| <b>Saluti introduttivi</b>   |     |
| Anna Maria Dapporto  | 91  |
| <b>L'erogazione del Servizio di Medicina Penitenziaria da parte del SSN</b>            | 93  |
| Angelo Fioritti  | 95  |
| Vincenzo De Donatis  | 99  |
| Fabio Gui  | 101 |
| <b>Le figure di garanzia nella legislazione internazionale. Le esperienze europee.</b> | 107 |
| Mauro Palma  | 109 |
| <b>I DDL sul Garante nazionale e il reato di tortura</b>                               | 115 |
| Rita Bernardini  | 117 |
| Mauro Palma  | 119 |
| Agostino Siviglia  | 121 |
| Valerio Guizzardi  | 124 |

# Presentazione



# Presentazione

## Daniele Lugli

Molto semplicemente, come Difensore civico della Regione Emilia-Romagna, do il benvenuto a quanti hanno accolto l'invito al convegno dei garanti delle persone private della libertà personale. È parso alla Regione, al Comune, alla Provincia e al Ministero della Giustizia, attraverso la partecipazione di tecnici di grande qualità, un momento importante per riflettere sul ruolo dei Garanti rispetto all'esecuzione della pena ed a quali prospettive ciò rimandi. Il convegno si svolge in un momento in cui, finalmente, ai garanti è riconosciuta la possibilità di accesso al carcere senza preventiva autorizzazione. È il riconoscimento di un ruolo conquistato sul campo.

A me fa particolarmente piacere aver potuto collaborare in questa occasione con Desi Bruno. Non solo è la garante che il Comune di Bologna ha voluto per il carcere della Dozza e per gli altri luoghi di reclusione esistenti sul territorio, compito che svolge nel modo straordinario che le è riconosciuto. È anche l'apprezzata coordinatrice dei garanti dei detenuti, nominati in Italia da vari Enti locali. Grazie in gran parte al suo lavoro questa figura di garante si è imposta all'attenzione generale nel suo giusto valore.

Questa nostra iniziativa è introdotta da una mostra sulla detenzione al femminile. Mi veniva in mente, vedendo il titolo di questa mostra, che è "La bellezza dentro", un titolo che vedo negli striscioni diffusi nella città. Domani è una giornata importante per la legalità. È promossa da Libera. Il suo slogan dice "L'etica libera la bellezza". Vedendo queste immagini mi dicevo anche che la bellezza incarcerata ci rimanda a un disegno, a una prospettiva, a una possibilità di liberazione, per la quale credo dobbiamo essere tutti impegnati.



## Desi Bruno

Buongiorno, grazie a tutti per essere qui a questo secondo incontro nazionale dei Garanti territoriali. Il primo si è svolto alcuni mesi fa, a dicembre, a Reggio Calabria, e questo secondo incontro verrà poi seguito da un terzo incontro nazionale che si terrà a giugno a Torino.

Come è già stato detto, una novità legislativa ci accompagna. I Garanti hanno ricevuto, in qualche modo inaspettatamente, un riconoscimento importante, nel senso che assumono dignità legislativa: il decreto cd. "mille proroghe", tra tante altre cose, modifica l'articolo 67 dell'Ordinamento penitenziario e, ancor prima, l'articolo 18, riconoscendo la possibilità di accesso agli istituti di pena ai Garanti comunque denominati, senza previa autorizzazione da parte della Magistratura di Sorveglianza o dell'Amministrazione Penitenziaria. È un riconoscimento importante, che risolve una delle questioni che in questi anni, in questa fase di sperimentazione, come Garanti abbiamo posto sin dalla precedente legislatura, grazie al Presidente della Commissione Giustizia del Senato, senatore Salvi.

I Garanti territoriali sono istituiti ormai in 14 Comuni e Province e sono stati previsti anche in alcune regioni; sono già funzionanti in Campania, in Lazio e in Sicilia. Va riconosciuto al Garante della regione Sicilia, onorevole Salvo Fleres, il contributo importante che ha dato in questi mesi per la modifica e il miglioramento delle condizioni di accesso per i Garanti territoriali.

Questi ultimi, istituiti a livello provinciale e comunale, hanno istituito un Coordinamento nazionale (da poco tempo è stato approvato un regolamento per il funzionamento di questa realtà associativa) e si pongono sempre di più come interlocutori necessari sia con gli enti locali sia con l'Amministrazione Penitenziaria. La sperimentazione di questi anni credo rappresenti una delle poche novità positive nell'universo carcerario, insieme al passaggio della medicina penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale. Sono le uniche due note che ci fanno guardare in avanti con una certa speranza.

I Garanti territoriali rappresentano la sperimentazione di un percorso che deve portare alla istituzione di una figura di garanzia a livello nazionale, di cui ci parlerà Mauro Palma, Presidente del comitato europeo per la prevenzione della tortura. Si tratta di un percorso che sta trovando difficoltà molteplici per affermarsi e che, nonostante una risoluzione ONU del 1993, non ha trovato ancora attuazione nel nostro Paese. Speriamo (sarà oggetto del dibattito di oggi pomeriggio) che si possa, durante

questa legislatura, arrivare alla conclusione del percorso, e che l'Italia si uniformi all'esperienza di molti, quasi tutti i Paesi europei.

Avere una figura nazionale che si occupi delle persone private della libertà personale è un fatto di civiltà. Questo Paese resta saldo, nonostante tutto, alla necessità di salvaguardare la libertà delle persone private della libertà personale, e una figura di garanzia credo debba essere affermata come valore essenziale.

Le persone private della libertà personale non sono soltanto i detenuti degli istituti penitenziari; si fa riferimento anche alle persone trattenute nei centri di identificazione e di espulsione, a coloro che sono negli istituti psichiatrici giudiziari, alle persone fermate e trattenute nei posti di polizia, nelle caserme e nei luoghi dove si transita dopo l'arresto, e in tutti i luoghi in cui comunque si pone un problema di diminuzione della libertà di movimento e di circolazione delle persone, solitamente in virtù di un provvedimento di tipo giudiziario.

Questa giornata assume un'importanza particolare perché siamo in una situazione di non-ritorno. L'incontro odierno si colloca in un momento in cui, anche da parte governativa, è stato lanciato un allarme sul pianeta carcere: il tema del sovraffollamento è all'ordine del giorno ed è anche uno dei punti principali dell'agenda governativa, essendo tornati ad una presenza di persone detenute superiore alla fase del pre-indulto. L'effetto benefico dell'indulto sul sovraffollamento, e quindi sulla riduzione dei numeri all'interno del carcere, è completamente vanificato ed il tasso di carcerizzazione è in costante aumento.

Il Ministro della Giustizia, in una recente audizione in Commissione giustizia, ha riferito che nel 2008 c'è stato un turnover di 170.000 persone detenute negli istituti penitenziari, di cui una gran parte, all'incirca il 30%, con una permanenza in carcere al di sotto dei 10 giorni. Uno degli interrogativi fondamentali è a che cosa serva una custodia cautelare che si risolve in un tempo così breve e una presenza massiccia all'interno degli istituti, con tutte le problematiche che il turnover pone, soprattutto per quanto riguarda la cosiddetta accoglienza dei nuovi giunti, cioè delle persone che arrivano in carcere, molto spesso alla prima carcerazione, e con tutte le problematiche che la carcerazione pone anche in termini di rischio suicidario.

A ciò si aggiunge che negli istituti si sono ormai superate le 60.000 presenze. Il tasso di carcerizzazione è tale per cui ogni mese entrano in carcere almeno 1.000 persone, il che significa che nel giro di poco tempo potremo superare le 70.000 unità.

A fronte di questo sappiamo che non ci aspettiamo più un ragionamento complessivo sul sistema penitenziario, non è stata messa mano alla riforma del codice penale, né alla riforma della legge sull'immigrazione o a

quella sulla tossicodipendenza. Il tema della pena detentiva è difficile da toccare, resta centrale nel sistema penitenziario.

I Garanti avevano posto la questione al nuovo Parlamento, chiedendo di riprendere con forza alcune delle riforme avanzate ed anche a buon punto nella precedente legislatura, soprattutto facendo riferimento alla riforma del codice penale.

Non dovremmo più pensare alla pena detentiva come elemento centrale dell'universo penitenziario, ma così non è. Non solo si sta procedendo in senso completamente opposto - non si parla più di riforma del codice penale, si prevede un inasprimento della legge sull'immigrazione, il pacchetto sicurezza è un elemento molto significativo, sappiamo com'è stato affrontato il tema della recidiva e come si sta affrontando il tema dell'aumento del tasso di carcerizzazione -, sappiamo anche che si riducono sempre di più gli spazi per le misure alternative, e questo nonostante abbiano dato risultati straordinari sul piano della riduzione della recidiva.

Il decreto cd. anti-stupro, n. 11 del 23 febbraio 2009, è un ulteriore campanello di allarme di come si affronti il tema della carcerizzazione, se si pensa che questo decreto impedisce per una serie significativa di presunti autori, o autori di reato, di beneficiare della misura attenuata degli arresti domiciliari e impedisce l'accesso alle misure alternative.

Sappiamo come questo decreto sia nato sull'onda di un episodio gravissimo di cronaca che, però, sta dando risultati diversi anche sul piano dell'accertamento di responsabilità di coloro che sono stati immediatamente accusati come autori di questi reati. Le domande a cui vorremmo oggi tentare di dare risposta sono: che succederà da qui a breve al sistema carcere? Qual è oggi la funzione vera della pena detentiva? Possiamo ancora parlare di pena rieducativa o siamo tornati a una concezione punitiva, che prescinde da ogni possibilità di recupero delle persone, anche tenendo conto dell'attuale composizione dell'universo carcerario, composto da oltre il 50% da cittadini immigrati irregolari? E se stiamo andando verso un cambiamento radicale della funzione della pena, quasi si stesse affermando una concezione diversa da quella scritta nella Costituzione - quasi si trasformasse la Costituzione materiale - quali sono le prospettive, gli strumenti per affrontare il tema dell'incremento, del sovraffollamento, della presenza di persone sempre più disagiate e sempre più povere all'interno dei nostri istituti? E rispetto a queste grandi domande qual è la funzione che verrà riservata nel prossimo futuro alle misure alternative al carcere, e quale sarà il ruolo che in questo ragionamento noi possiamo svolgere nel rapporto tra Amministrazione Penitenziaria, persone private della libertà personale, enti privati e territorio,

che fino ad ora ha speso grandi energie con grandi risultati per affermare il tema del possibile reinserimento e riabilitazione?

Gli argomenti sono tanti. Credo che dobbiamo cercare oggi, nei limiti del possibile, di parlarci con grande franchezza.

Abbiamo la registrazione di Radio Radicale, a cui va il ringraziamento di tutti per l'opera importante, puntuale, che fa sui temi del carcere, quindi questo nostro incontro verrà sentito da molte persone private della libertà personale, che salutiamo per l'interesse con cui seguono i lavori dei Garanti territoriali.

Mi permetto di ringraziare pubblicamente il Sindaco di Bologna, perché la mia esperienza di prima Garante del Comune di Bologna, di cui sono molto fiera, è maturata durante la sua amministrazione. Tra pochi mesi lascerà il suo mandato, credo sia questa l'occasione adatta per ringraziarlo dell'attenzione e dell'intelligenza con cui ha accompagnato l'attività dell'ufficio del Garante. L'ufficio ha avuto un interlocutore sempre molto garbato, ma molto presente. Ricordo alcuni momenti importanti di questo rapporto con il Sindaco: dalla riunione del Consiglio Comunale al carcere della Dozza, alla visita al Centro di Permanenza Temporanea. Un altro atto particolarmente significativo è stata l'ordinanza del Sindaco in materia di igiene e sanità. Come massima autorità sanitaria locale ha emanato un provvedimento importante, che ci è stato chiesto poi da tutta Italia, dando un segnale di come l'amministrazione comunale sia vicina al tema del carcere. Quell'atto ha prodotto dei risultati perché risorse sono arrivate e interventi sono stati fatti, ovviamente a favore di un miglioramento delle condizioni di vita in un carcere estremamente sovraffollato, che pochi giorni fa, riferiva il commissario Di Caterino, ha superato la soglia delle 1.110 persone, con una capienza regolamentare di 480 e una soglia tollerabile di circa 800.

La possibilità che fosse emanata un'altra ordinanza ha fatto sì che si risolvesse, direi d'incanto, anche il problema del trasferimento dei detenuti del carcere minorile nella nuova struttura, quindi quell'ordinanza ha avuto una risonanza anche nell'interesse dei minori.

Da ultimo vorrei ricordare l'interesse che il Sindaco ha mostrato per il mondo del volontariato, con la destinazione di un immobile ai volontari che si occupano dell'accoglienza dei detenuti in permesso e dei familiari che provengono da altre città, e anche la possibilità della costruzione di un asilo nido per gli agenti di polizia penitenziaria.

Per quella che è l'esperienza dei Garanti, credo che nessun'altra città abbia avuto un'attenzione così sentita da parte di tutti gli enti locali e anche da parte dell'Amministrazione Penitenziaria.

Un piccolo inciso, ma anche questo è un ringraziamento dovuto: il tema dell'accesso di questo ufficio si è risolto nel giro di pochissimo tempo,

quindi l'Amministrazione Penitenziaria a Bologna ha dato segni di collaborazione importanti, costruendo dei percorsi virtuosi fra enti locali, ufficio del Garante e Amministrazione Penitenziaria.

Il chiaro contributo di Mauro Palma, che ci ha dato la cornice corretta entro la quale porre il Coordinamento dei Garanti, fa riferimento ad alcune proposte di legge per l'istituzione del Garante nazionale e in particolare a due progetti, uno dell'Onorevole Turrisi dove la nomina è ad opera del Consiglio dei Ministri e l'altro, del Senatore Fleres, che prevede addirittura la nomina da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'intervento di Mauro Palma mi offre l'occasione per riprendere un ragionamento avviato circa un anno fa in un seminario precedente. L'istituzione di un Garante nazionale è importante per accentuare il tema del controllo e dello sguardo critico. In questi anni di sperimentazione, anche da parte dell'Amministrazione penitenziaria, si è cercato di sottolineare maggiormente l'aspetto propositivo della figura del Garante, come colui che fa da ponte tra dentro e fuori, approva progetti, trova risorse, riesce a risolvere problemi contingenti dovuti alla scarsità di fondi e in qualche modo svolge un ruolo di supplenza dell'Amministrazione penitenziaria o dell'ente locale, soprattutto laddove gli enti locali possono essere disattenti ai temi della detenzione. Tutto questo va benissimo, ma io credo che i Garanti debbano essere consapevoli - e per quanto mi riguarda lo sforzo è sempre stato costante - di mantenere alto un ragionamento di tipo critico, di controllo e di denuncia rispetto a quello che succede all'interno del carcere. Il Garante deve mantenere questo ruolo di supervisore, questo ruolo terzo rispetto all'ente locale e all'Amministrazione penitenziaria.

Oggi siamo tutti contenti perché possiamo accedere molto più liberamente alle istituzioni penitenziarie. Se succedesse qualcosa durante la notte vorremmo poter entrare immediatamente, se la modifica dell'articolo 67 ce lo consente vogliamo esercitare fino in fondo questo potere che ci viene riconosciuto, ma è chiaro che la nostra figura di garanzia ha bisogno del supporto di un Garante nazionale, altrimenti si rischia di privilegiare soltanto un aspetto, pure importante, di mediazione fra Amministrazione penitenziaria ed ente locale, e di snaturare il ruolo di garanzia. Per questo siamo noi i primi a sentire la necessità di un apporto a livello nazionale ed internazionale.

La modifica dell'articolo 18 è stata un fatto del tutto inaspettato, di cui facciamo tesoro e che intendiamo utilizzare fino in fondo, ma vorremmo anche che in tempi molto brevi si arrivasse all'istituzione di questa figura di garanzia, ovviamente con una nomina diversa da quella prevista nei disegni di legge attualmente presentati.

Ritornando al tema del sovraffollamento ricordo che nel decreto cd. "mille proroghe", che contiene moltissimi interventi normativi sugli argomenti più disparati, è inserita anche una modifica del regolamento della Cassa Ammende, i cui fondi non dovranno essere destinati soltanto a progetti di reinserimento sociale ma anche all'edilizia penitenziaria. Questa modifica si inserisce nel contesto che verrà delineato dal Provveditore Regionale per le carceri dell'Emilia Romagna, relativamente al piano carcerario per la nostra regione. Rientra evidentemente in un contesto più ampio, legato alla risposta di tipo emergenziale ai numeri sempre più importanti di persone detenute all'interno degli istituti penitenziari.

Il Coordinamento dei Garanti ha più volte preso posizione affermando la propria assoluta contrarietà, non tanto alla costruzione di nuove carceri, laddove vanno a sostituire strutture fatiscenti come in molte parti d'Italia ci sono, ma come risposta di politica penitenziaria al sovraffollamento. Poiché questo argomento è diventato ancor più attuale, non solo per i numeri, ma anche per il tipo di risposta che è stata data e che si sta dando (questo piano carceri dovrebbe recuperare 11.000 posti entro il 2011-2012), vogliamo ragionare oggi con i nostri interlocutori sul tema del sovraffollamento, sulla necessità di affrontarlo in questo modo, sulla possibilità di soluzioni alternative. Certamente noi Garanti affermeremo, anche nel rapporto con il Dipartimento, con le forze che abbiamo, l'assoluta contrarietà e la scarsa lungimiranza di un approccio di questo tipo. I posti che si creeranno da qui al 2012, verosimilmente, con questo tasso di crescita, potrebbero rivelarsi di nuovo assolutamente insufficienti, quindi si continuerebbe a rincorrere la risoluzione del problema.

Nel piano del Commissario straordinario per le carceri, che è poi il Capo del Dipartimento, a proposito dei padiglioni contenenti fino a 200 persone, si dice che il vantaggio e la possibilità di costruirli in soli 2 anni deriva dal fatto che ci sarebbe l'utilizzo di materiali eco-compatibili, quindi sarebbero strutture molto leggere. Non si parla in nessun modo né del personale né di come verrebbero strutturati. Sta di fatto che in Emilia Romagna ne sono previsti cinque e si fa anche riferimento all'utilizzo di eventuali finanziamenti privati.

Quando parliamo dell'incremento del tasso di carcerizzazione, conosciamo anche i dati assolutamente positivi dell'accesso alle misure alternative in termini di contenimento della recidiva: torna a delinquere oltre il 70% per chi esce dal carcere senza una protezione, senza possibilità di un effettivo reinserimento; il dato è del 19% per chi invece trova sulla propria strada le misure alternative.

La domanda, banalmente, è: come mai, se le misure alternative stanno dando risultati così positivi, a livello legislativo si vuole aumentare il ri-

corso alla pena detentiva? Ricordo anche una proposta non più recentissima di modifica dell'Ordinamento penitenziario presentata dal Senatore Berselli, che addirittura porta da 3 anni a un anno il termine per l'affidamento, abolisce la semilibertà per l'ergastolo e propone altre importanti riduzioni dell'Ordinamento penitenziario.

Si avverte un allontanamento forte, palpabile, dall'idea di una pena che può avere flessibilità e che può trasformarsi in un percorso diverso. Tutti coloro che a vario titolo si occupano di carcere avvertono questo arretramento, a fronte di quelli che forse sono gli unici risultati positivi ottenuti da anni a questa parte.

Una strada da perseguire è quella di legare maggiormente il carcere al territorio, come sapientemente prevede il progetto di riforma dell'Ordinamento penitenziario di Alessandro Margara, ma che tempi non ancora maturi non hanno consentito di affrontare in modo compiuto.

# Programma e relatori del convegno

## ore 09.00 Presentazione del convegno

Desi Bruno, *Garante dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale di Bologna*

Daniele Lugli, *Difensore Civico Regione Emilia-Romagna*

## Saluti

Sergio Cofferati, *Sindaco di Bologna*

Beatrice Draghetti, *Presidente Provincia di Bologna*

Monica Donini, *Regione Emilia Romagna, Presidente Assemblea Legislativa*

Sebastiano Ardita, *Direttore generale ufficio detenuti e trattamento DAP*

Nello Cesari, *Provveditore Regionale Amministrazione Penitenziaria Emilia-Romagna*

Moderà i lavori Desi Bruno

## PRIMA SESSIONE

### ore 09.30 Misure emergenziali in tema di edilizia carceraria

Roberto Di Caterino, *Vice Commissario, Comandante Reparto Agenti di Polizia Penitenziaria presso la Casa Circondariale di Bologna*

Franco Corleone, *Garante dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale del Comune di Firenze*

Alessandro Margara, *Presidente Fondazione Michelucci*

### ore 10.30 Diritto all'Inclusione Sociale, quale futuro per le Misure Alternative alla detenzione

Maria Grazia Cinquetti, *Direttore UEPE Bologna*

Francesco Maisto, *Presidente Tribunale di Sorveglianza di Bologna*

Angiolo Marroni, *Garante dei diritti dei detenuti Regione Lazio - Coordinatore Conferenza Regionale Garanti*

Elisabetta D'Errico, *Presidente Camera Penale di Bologna*

### ore 11.30 Coffee break

**ore 11.45 I Diritti di Cittadinanza della popolazione detenuta nel rapporto con la Pubblica Amministrazione**

Daniele Lugli, *Difensore Civico Regione Emilia-Romagna*

Maria Martone, *vice direttore della Casa Circondariale di Bologna*

Elisabetta Calari, *Assessore alla Comunicazione, Politiche per l'Integrazione, Diritti di Cittadinanza, Pace e Cooperazione Internazionale, Comune Bologna*

Maria Pia Brunato, *Garante dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale del Comune di Torino*

Marina Cesari, *Direttore Quartiere Navile - Comune di Bologna*

**ore 12.45 Dibattito**

**ore 13.15 Pausa Pranzo**

**ore 14.15 - SECONDA SESSIONE**

**Saluti**

Anna Maria Dapporto, *Assessore regionale Promozione Politiche sociali e educative per l'infanzia e l'adolescenza, politiche per l'immigrazione*

**ore 14.30 L'erogazione del Servizio di Medicina Penitenziaria da parte del SSN**

Angelo Fioritti, *Regione Emilia-Romagna, Resp. Servizio Salute Mentale, Dipendenze Patologiche e Salute nelle Carceri*

Vincenzo De Donatis, *PRAP Emilia-Romagna*

Fabio Gui, *responsabile sanità per il Garante dei Detenuti del Lazio*

**ore 15.30 Le figure di garanzia nella legislazione internazionale - Le esperienze europee**

Mauro Palma, *Pres. del Comitato Prevenzione Tortura del Consiglio d'Europa*

**ore 16.00 I DDL sul Garante Nazionale e il Reato di Tortura**

Rita Bernardini, *Membro Commissione Giustizia Camera dei Deputati*

Mauro Palma, *Presidente del Comitato Prevenzione Tortura del Consiglio d'Europa*

Agostino Siviglia, *consigliere giuridico Garante Detenuti Comune di Reggio Calabria*

Valerio Guizzardi, *Associazione Papillon Rebibbia, responsabile regionale Emilia-Romagna*

**ore 17.00 Dibattito**

**ore 17.30 Conclusioni**



# Saluti introduttivi



## Sergio Cofferati

Grazie delle parole di apprezzamento, però io non credo di avere fatto niente di particolare. Forse mi sbaglio, penso di avere fatto ciò che occorreva in quel momento assumendosi delle responsabilità. Spesso molte cose non si fanno semplicemente perché chi ha il compito di decidere non decide, allontana da sé il calice non amaro, ma impegnativo della scelta e dunque dell'assunzione di responsabilità.

Io credo moltissimo nella funzione dei garanti. L'abbiamo ereditata dal sistema anglosassone, in ritardo come spesso capita, un po' adattandola alle abitudini mediterranee, in qualche circostanza cambiandone anche un po' i connotati. Penso alla figura del garante sia per quanto riguarda l'economia, il mercato, sia per quanto riguarda le persone e i loro diritti. Il Garante dei detenuti è una funzione importante, una funzione nuova e per questo può aver trovato cammin facendo qualche difficoltà nei rapporti con i suoi interlocutori, dall'amministrazione penitenziaria allo Stato, agli enti pubblici locali territoriali. Però oggi costituisce, mi pare, una realtà territoriale apprezzata per il valore che ha, e i limiti, se limiti ci sono, si potranno rapidamente recuperare. Si tratta di fare tesoro dell'esperienza. In qualche circostanza, quando non si ha memoria storica, si è costretti a navigare a vista. Basta avere voglia di aggiustare la barra quando la direzione si intravede che non è quella opportuna, quella desiderata.

Il vostro è un lavoro molto delicato, e lo sarà ancora di più, secondo me, nei mesi a venire. Lo dico da amministratore cessante, non perché questo mi dia libertà particolari, semplicemente non sarò con voi a provare a gestire le tappe future, che però vedo complesse per una serie di circostanze, o anche per una serie di limiti dell'amministrazione politica che finiscono temporalmente con l'intrecciarsi.

Si discute molto di sicurezza a volte improvvisando le analisi (e già questo è un problema), ma soprattutto improvvisando le soluzioni. In questa discussione ha preso rilievo il tema della certezza della pena. Dunque, sarà necessario che l'ordinamento, in tutti i livelli e in tutti i settori che lo compongono, agisca in modo tale da garantire un rapporto tra ciò che è accertato e la pena che viene comminata in virtù di elementi di certezza che non devono mai mancare. È presumibile che un'azione positiva, e dunque efficace in questa direzione, accentui però il tema già ricordato, del sovraffollamento o di una parte dell'affollamento degli spazi carcerari, con ciò che ne consegue.

Terzo elemento da non dimenticare, è poi il fondamento del vostro lavoro, cioè quello dei diritti delle persone. Io me ne sono occupato anche in una vita precedente. Dove questi diritti maturano, dove vengono garantiti e come vengono garantiti è un grandissimo tema di civiltà. Non è un caso che l'Europa abbia immaginato e scritto una carta dei diritti, che tiene insieme i diritti della persona con quelli che maturano nella sfera dell'economia e del lavoro, e quelli di cittadinanza, che sono il loro normale prolungamento. Occorre evitare accuratamente una deriva che, se non vista per tempo, e soprattutto se non verranno messe in campo azioni adeguate, rischia di essere quasi automatica, ma particolarmente negativa: la soluzione degli incroci. Affermazione della certezza della pena e contrasto a tutti i fenomeni delinquenziali, affrontati malamente, si scaricheranno, o potranno scaricarsi, sui diritti dei detenuti. Il tutto potrebbe risolversi in un peggioramento delle condizioni, perché per garantire i cittadini alla fine è possibile che si creino (ce n'è qualche traccia) azioni volte a discapito del rispetto degli elementari diritti delle persone coinvolte. Quando parlo dei diritti poi penso non soltanto ai carcerati, ma a tutte quelle persone che lavorano nell'universo carcerario, un lavoro faticoso, difficile, delicato ma spesso anche negletto, perché lo si guarda con un po' di distrazione. Si considera chissà perché, paradossalmente, come parte del sistema e dunque più condizionato dalla ragione per la quale viene attivato che non dalle sue dinamiche e contenuti.

È un lavoro difficile, perché impegna uomini e donne verso altri uomini e donne che sono per un tempo determinato in condizione di arresto dalla società, e tutti coloro che hanno come fondamento della loro prestazione il rapporto diretto con gli altri - ancora di più se gli altri sono in una fase oggettiva di sofferenza, percepita o meno - hanno un compito delicatissimo. Banalmente, è molto più difficile il rapporto con altre persone che non con strutture inanimate che si possono manipolare senza dolore. Allora occorre pensare, con uno sguardo d'insieme che non sempre ho visto, a tutto l'universo carcerario, dalle persone detenute a quelle che garantiscono la loro detenzione in condizioni di civiltà, che non dovrebbero mai essere messe in discussione.

Ricordava prima Desi Bruno che ad un certo punto come Sindaco di Bologna ho firmato un'ordinanza, essendo il Sindaco paradossalmente, nell'ordinamento italiano, l'autorità sanitaria più alta di quel territorio (salvo non avere nessun potere se non quello estremo di intervenire anche per prevedere la chiusura di qualsiasi luogo, in teoria anche un carcere, a fronte di rischi comprovati altissimi). L'ordinanza rispondeva all'esigenza di garantire tutte le persone che a vario titolo sono coinvolte in questa parte della loro vita, come lavoratori o detenuti, perché tutti in

quel periodo erano oggettivamente esposti a rischi che non dovevano esserci.

C'è una crescita di consapevolezza sul ruolo dei garanti, lo confermano anche le ultime scelte normative, ma lo conferma anche l'attenzione che all'esterno è progressivamente maturata. L'importante è non interrompere questo processo. Non è un andamento lineare però siamo andati avanti, in maniera difforme fra territorio e territorio, con qualche discontinuità anche all'interno delle stesse aree, però la macchina complessivamente sta camminando nella direzione giusta. Occorre rendere questa direzione più certa ma guai a fermarsi, perché la crescita di questa funzione ha bisogno di continuità. Temo che, in caso contrario, non si resterebbe nel punto dell'arresto ma si arretterebbe moltissimo, anche sul piano della consapevolezza delle comunità e poi nell'aiuto che le istituzioni, gli enti locali nelle varie articolazioni possono dare al nostro lavoro. Credo che questo incontro testimoni il modo giusto di lavorare: avere consapevolezza della propria funzione, dell'importanza del proprio ruolo, e avere altrettanta consapevolezza delle difficoltà che si affrontano, cercando insieme di volta in volta di trovare qual è l'ipotesi migliore per la propria attività, ma anche l'ipotesi migliore da offrire agli amministratori da un lato e al legislatore dall'altro, perché poi la direzione rimane certa e la macchina cammina se ognuno fa la parte che gli compete.

## Beatrice Draghetti

Un cordialissimo saluto a tutti i presenti. Oggi sono qui convintamente presente, perché penso che il carcere come comunità di persone debba essere parte integrante della città, non zona franca, non luogo separato. Come Provincia non abbiamo competenze dirette di servizi per quanto riguarda le persone che sono nell'area dell'esecuzione penale. Ciò nonostante, all'attivo, non come fiore all'occhiello ma come assunzione di responsabilità, esprimiamo un impegno costante, fattivo, anche di opere e di realizzazioni. Una prima esperienza nata proprio qui, nel territorio bolognese, è il comitato locale "Carcere e città" realizzato da Provincia e Comune di Bologna. Cito inoltre l'impegno per assicurare opportunità di formazione e di reinserimento lavorativo, dalla nascita e gestione all'interno del carcere di una tipografia, fino alla possibilità di assunzione a tempo determinato di un detenuto, cambiando per questo il regolamento dei servizi della Provincia di Bologna. Dico grazie, quindi, ad una fattiva collaborazione tra le istituzioni, in collegamento molto stretto con il volontariato, che spero non si scoraggi.

Anch'io vorrei dire grazie al supporto preziosissimo dell'avvocato Bruno, che sta svolgendo e ha svolto un ruolo di ponte tra carcere e istituzioni locali, e per l'opera continua di sensibilizzazione della cittadinanza.

In questo mandato anche le rispettive commissioni consiliari di Provincia e Comune hanno lavorato moltissimo su queste tematiche. Ci è assolutamente presente, è all'attenzione la situazione di fatica all'interno del carcere, per tanti problemi, per tanti aspetti. Siamo estremamente preoccupati da certe politiche che stanno venendo avanti a livello di Governo, nella direzione del rafforzamento dell'ottica repressiva, dell'intenzione di ampliare la realtà delle carceri, mentre siamo convinti che si debba andare avanti rispetto ad una prospettiva che apra alla reciprocità tra carcere e città, che si abbiano davvero presenti misure alternative, che ci si occupi del sostegno a queste persone.

Davvero tanto si deve ancora fare contro una cultura molto radicata. In una seduta del Consiglio Provinciale, in un'interpellanza sul tema, si è usata l'espressione "bisogna far marcire le persone": credo che dobbiamo lottare tanto contro prospettive che forse sono più difficili da smantellare delle leggi non più adeguate, non più opportune.

Anch'io seguo con molta attenzione l'attività dell'avvocato Bruno, ho sempre letto con grande interesse le sue preziosissime relazioni e vorrei esprimere tutta la mia solidarietà anche per quanto riguarda l'appello rivolto ai parlamentari rispetto ad alcune necessità, come la ormai vec-

chissima questione della riforma del codice penale, l'esigenza di portare compiutamente il tema dell'assistenza delle persone in carcere dentro al servizio sanitario nazionale, il tema della presenza delle donne, con tutte le problematiche che le loro particolari condizioni manifestano. Sono qui convintamente, per dire che l'istituzione Provincia c'è, per dire che è bene tenersi stretti per il raggiungimento di determinati obiettivi, e vi auguro davvero un grande buon lavoro.

## Monica Donini

Il tema su cui verte la giornata rappresenta un forte stimolo: su di esso la Regione Emilia-Romagna è intervenuta anche un anno fa, con l'approvazione di una legge regionale che riunisce tutta una serie di iniziative che, in maniera forse anche frammentata, la Regione aveva assunto già da anni nella relazione con le amministrazioni carcerarie e con gli enti locali.

Questa legge ha già trovato attuazione sul piano pratico, non solo grazie alla presenza nel carcere di una straordinaria realtà di volontariato, ma anche grazie all'azione e allo stimolo dei Garanti territoriali, significativo esempio di relazione positiva che si costruisce dal basso attraverso forti sollecitazioni e che non nasce per l'iniziativa - ad esempio della Regione - che cala dall'alto un procedimento legislativo avulso dal concreto.

La legge prevede anche l'istituzione del Garante regionale: a questo profilo non è ancora stata data attuazione poiché è in corso una riflessione sul punto legata alla possibilità di attribuzione delle relative funzioni al Difensore Civico. Svolgendo infatti quest'ultimo il compito di intervenire laddove tra cittadino e pubblica amministrazione ci sia un contenzioso, ben si può ritenere che dette funzioni possano essere svolte in favore di chi è momentaneamente privato delle libertà personali e vive all'interno di un carcere. Non si può inoltre negare che la difesa civica stia assumendo sempre di più il compito di intervenire per concorrere a dare attuazione a quella sfera di diritti fondamentali delle persone rappresentata dai diritti umani.

La scelta politica tra l'attribuzione formale al Difensore Civico delle funzioni e delle prerogative che la legge contempla per il Garante delle persone private della libertà personale, e la definizione in maniera più organica delle competenze e delle relazioni tra i due istituti previsti dalle nostre normative, entrambi dotati di grande autonomia, indipendenza e terzietà, non è stata ad oggi compiuta. È un riflessione in corso di svolgimento e aperta a sollecitazioni e consigli.

Altra parte della legge ha invece trovato compiuta attuazione: sul punto interverranno l'Assessore Dapporto e numerosi esponenti del mondo della sanità che parleranno delle iniziative, anche sperimentali, poste in essere dalla nostra Regione al fine di garantire la piena fruizione del diritto alla salute.

L'attuazione ha necessariamente coinvolto il tema dell'inclusione sociale dei migranti che hanno una loro rilevanza e specificità all'interno della popolazione carceraria. La Regione Emilia-Romagna ha assunto da anni

iniziative in favore di dette popolazioni presenti sul nostro territorio, ovunque collocate. L'efficacia degli interventi è garantita dalla trasversalità, vale a dire dal riconoscimento della integrazione tra queste politiche, il che presuppone l'abbandono di un ragionamento rigidamente suddiviso per materie.

L'attività svolta dalla Garante del Comune di Bologna è molto preziosa per la realtà della Regione Emilia-Romagna, non solo perché sollecita continuamente lo svolgimento dell'attività ispettiva, ma soprattutto perché consente di sottoporre all'attenzione degli organi politici casi concreti, in modo tale da favorire un intervento di carattere pratico. Il percorso di riflessione comune avviato con la Garante, in considerazione della complessità e della portata delle problematiche legate alla realtà carceraria, dovrà essere necessariamente proseguito anche attraverso un'azione congiunta e coordinata secondo un metodo di lavoro trasversale tra diversi Assessorati, tra diverse realtà territoriali, tra società civile organizzata e politica.

A tale proposito, come Presidente dell'Assemblea Legislativa è mia intenzione organizzare con i colleghi consiglieri e con l'amministrazione carceraria una missione ufficiale dell'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna in visita a tutti i luoghi di detenzione e di pena della nostra realtà regionale, anche grazie alla collaborazione del Difensore Civico e della rete dei Garanti territoriali, e in accordo con l'Assessorato. I rapporti di fattiva collaborazione con l'amministrazione carceraria, che hanno condotto a risultati molto positivi e concreti, consentiranno certamente di concretizzare tale progetto.

Sempre nell'ottica di trasversalità, dal punto di vista di colui che formula la legge, ma che ha altresì il dovere di garantirne l'attuazione, destano forti preoccupazioni le modalità con cui si evolvono le politiche sull'immigrazione e più nel dettaglio i contenuti di alcuni provvedimenti del decreto sicurezza (ad esempio quelli che riguardano una formale trasformazione dei centri di permanenza temporanei per i migranti in luoghi *tout court* di detenzione amministrativa). Sono luoghi presenti nel nostro territorio, non avulsi né separati dal territorio stesso, bensì luoghi che ci interessano e ci riguardano.

La nostra legge regionale sull'immigrazione, oggi pienamente ed effettivamente operativa, ha fortunatamente istituito un Osservatorio regionale sulle politiche e sull'immigrazione che consente alla Regione un monitoraggio permanente sui flussi dei migranti e sulle loro condizioni di vita, compresi i migranti che si trovano nei Centri di permanenza temporanea.

È stato faticosamente stilato un protocollo di intesa fra le Prefetture di Modena e di Bologna: sul punto è sorto un acceso contenzioso che è ar-

rivato fino al giudizio della Corte Costituzionale, risolto in favore della Regione - con una sentenza che farà giurisprudenza - con il riconoscimento effettivo alla stessa del diritto di attuare quella parte della nostra legge regionale che consente di chiedere e di ottenere informazioni sulle condizioni delle persone che vivono nei Centri di permanenza temporanea.

Detta pronuncia, se rapportata per l'appunto ai recenti orientamenti finalizzati a trasformare questi in luoghi di detenzione, come se fosse possibile dilatare gli spazi dei luoghi di pena, assume una portata ancora più rilevante.

È assolutamente indispensabile individuare con anticipo quale diventa il dovere delle istituzioni nel rapporto con queste realtà.

È necessario che gli strumenti normativi, legislativi e di conseguenza di impegno si trasformino, in modo tale che, almeno in questa realtà regionale, l'affermazione del diritto e della dignità delle persone diventi un fatto concreto, non semplicemente un'aspirazione nel medio o lungo termine.

Si tratta di tematiche oggetto di riflessione e discussione anche all'interno della Conferenza Nazionale di cui sono Presidente, stimolando il dibattito e contribuendo a rendere nazionale una riflessione su questi temi.

In stretto collegamento con la Conferenza esiste altresì il Coordinamento dei Difensori Civici regionali: la necessità di favorire il massimo possibile dell'integrazione, che potrebbe apparire una complicità, diventa in realtà una grande opportunità per valorizzare tutti i soggetti che si stanno attivando e che sono già attivi sul territorio e per rendere ancora più autorevole ed efficace la loro azione.

## Sebastiano Ardita

La figura del Garante evoca, in generale, una linea di trasparenza, che induce ad un atteggiamento di favore.

Si tratta, infatti, di un organismo che esercita una funzione di controllo e di verifica, in nome e per conto di una comunità che sorge su un territorio dove è presente, come parte integrante dello stesso, anche il carcere. Il Garante è dunque visto con favore, anche perché contribuisce a valorizzare l'attività svolta da tutti i soggetti coinvolti.

In considerazione del fatto che nel corso del tempo sono sorte numerose figure territoriali, accompagnate dalla previsione di istituzione di una figura nazionale, si può dire che l'esperienza del Garante si caratterizza per l'ampiezza sul territorio.

Le funzioni possono essere svolte secondo le modalità più diverse. Non si può tuttavia nascondere la tentazione clientelare legata alla circostanza che anche in carcere esiste una comunità dotata di un importante riferimento all'esterno. Il ruolo dovrebbe dunque essere svolto con grande attenzione, anche istituzionale, senza cadere nell'accentuazione di interessi di tipo specifico.

La realtà di oggi è caratterizzata da figure importanti (tra gli altri il Garante del Comune di Bologna e quello del Comune di Firenze) che assolvono a dette funzioni con grande serietà e rigore, fornendo contributi significativi all'amministrazione penitenziaria.

Nel momento in cui sarà istituito, il Garante nazionale avrà un ruolo centrale in un sistema nel quale esistono molte figure di garanzia rispetto ai detenuti, e assumerà dunque un senso solo se dotato di altissimo spessore istituzionale. In altre parole, lungi dall'essere una mera nomina politica, dovrà affermarsi nell'ambito di questa cultura anche attraverso ruoli istituzionali significativi.

Volendo svolgere alcune considerazioni in ordine a quello che è l'attuale ruolo dell'amministrazione penitenziaria, non si può trascurare che il carcere è oggi una realtà ben diversa da quella che viene proposta all'esterno, ad esempio attraverso la stampa, caratterizzata da una situazione di grande confusione.

I 170.000 detenuti registrati nel corso dell'anno sono ben altra cosa rispetto ai 60.000 attualmente presenti e rendono bene l'idea del continuo via vai di persone. Questo determina una diffusione orizzontale dell'esperienza penitenziaria, caratterizzata sempre più da una limitata diffusione temporale che impedisce al carcere di assolvere alla sua fun-

zione rieducativa (che si affianca ovviamente a quella di sicurezza e prevenzione).

All'interno, poi, di questa complessa comunità si registrano oggi più di un terzo di tossicodipendenti, più di un terzo di stranieri, più della metà di persone ancora in attesa di giudizio e un buon 10% di persone affette da patologie psichiatriche.

A fronte di ciò assistiamo a un momento di "schizofrenia istituzionale", vale a dire a un proliferare di normative che si susseguono negli anni e che tendono ad ampliare l'area penalmente rilevante, senza tuttavia preoccuparsi di fornire garanzie processuali adeguate, regole e tempi certi. In altre parole, si è totalmente trascurata l'esigenza di favorire un processo efficiente, tale da garantire sicurezza e parità di trattamento.

Considerato che il cittadino non smette di essere tale né quando subisce un reato né quando lo commette, si avverte oggi la forte esigenza di assicurare regole chiare che consentano di far giustizia da un lato e di garantire l'aiuto e l'assistenza necessari dall'altro.

Quando si registrano delle disfunzioni nel sistema - ad esempio perché non si giunge nei tempi previsti all'accertamento di un reato o alla comminazione di una giusta pena - si rischia di compiere un'azione di senso contrario, come quotidianamente possiamo riscontrare nella realtà. Basti solo pensare che, quando un cittadino viene sottoposto a una misura cautelare personale, i momenti di contatto tra il giudice e il fatto commesso sono molteplici e, oserei dire, eccessivi: c'è l'iscrizione del reato, la richiesta di custodia cautelare, l'emissione dell'ordinanza corrispondente, c'è la proposizione del riesame sul giudizio che viene mandato al Tribunale del riesame, nonché la fase del ricorso per Cassazione con i vari esiti in cui la stessa può sfociare.

La custodia cautelare diventa l'unica "risorsa" di tipo punitivo di cui lo Stato può avvalersi, mentre il processo si svolge in tutta autonomia per concludersi dopo dieci o quindici anni con una sentenza: è evidente che in questo modo il sistema non può funzionare.

Preso atto di questo mal funzionamento, si assiste alla tendenza di compensarlo con rimedi finalizzati ad anticipare con misure restrittive quella che dovrebbe essere eventualmente la verifica selezionata di eventuali note criminali: si pensi al testo normativo che prevede misure cautelari per reati di stupro oppure alla permanenza degli extracomunitari nei Centri di permanenza temporanea (extracomunitari che sono con un piede potenziale nell'immigrazione e con un altro nelle attività criminali e di cui a volte non si conosce realmente l'identità).

Il processo penale è purtroppo pieno di soluzioni incompatibili e tende a riversare sul sistema penitenziario le sue inefficienze, frutto di decenni di una errata impostazione. Sarebbe dunque assolutamente indispensabile

aprire una seria fase di revisione delle procedure processuali in quanto solo attraverso la preliminare e indispensabile selezione dei fatti realmente gravi, per i quali una persona è meritevole di una pena e di un trattamento di rieducazione e non solamente di un trattamento di custodia cautelare, sarebbe effettivamente possibile garantire una maggiore snellezza e rapidità delle procedure.

Al fine di tutelare anche i diritti dei cittadini che subiscono la custodia cautelare, sarebbe, senza dubbio, necessario affrontare con categorie obiettive il problema della criminalità.

Il sistema penitenziario dovrebbe essere in grado di modulare la sua impostazione in virtù di queste forti esigenze: le carceri dovrebbero dunque essere pronte per l'accoglienza e idonee a gestire questi grandi flussi. L'amministrazione penitenziaria dovrà necessariamente prendere atto del fatto che la breve permanenza dei detenuti non consente alla stessa di assolvere appieno alla funzione rieducativa; appare dunque più significativo e importante provvedere alla creazione di strutture per l'accoglienza, la prevenzione dei suicidi, l'istruzione e l'analisi delle questioni che riguardano la sanità. Provvedere in altre parole alla creazione di strutture in grado di risolvere, grazie alla maggiore flessibilità, il problema dell'accoglienza e del rispetto del diritto alla vita.

In questa prospettiva il ruolo dei Garanti è fondamentale in quanto essi fungono da importante interfaccia delle istituzioni penitenziarie e contribuiscono a risolvere concretamente i problemi dell'amministrazione stessa, tanto più quando sono in grado di affrontare questioni di carattere generale e di farsi portatori di interessi diffusi nella comunità carceraria. Un ruolo di Garante in tal senso è altrettanto fondamentale quanto quello di un'istituzione penitenziaria capace di assolvere con diligenza ai propri compiti e alle attuali emergenze.

## Nello Cesari

Sono oramai passati ventinove anni dal 20 giugno 1980, quando a Ravenna venne firmata la prima convenzione per l'assistenza ai tossicodipendenti, e ben ventidue dal primo protocollo d'intesa con la Regione. Attraverso il principio della sussidiarietà e della collaborazione reciproca sono stati anticipati numerosi provvedimenti legislativi di carattere generale, nell'ambito di un più ampio percorso di comune interesse da parte di tutte le istituzioni coinvolte.

Il carcere non deve infatti essere considerato come parte avulsa dalla società, bensì come parte viva, seppur certamente malata, di un complesso organismo vivente. Il mondo penitenziario italiano si è da sempre caratterizzato, a differenza di quanto accade in altri paesi, per la sua straordinaria apertura alla società civile e all'istituzione di nuove figure, ivi compresa quella del Garante.

Si sarebbe potuto intervenire anche nella direzione della difesa dei diritti civili poiché, come noto, la riforma del 1975, oltre a creare una magistratura di sorveglianza specializzata, ha contribuito all'elaborazione di una ben nota teoria secondo la quale le pene devono essere adeguate all'evoluzione dell'esecuzione (giurisdizionalizzazione dell'esecuzione): il legislatore costituente ha certamente previsto l'obiettivo dell'educazione e del reinserimento, ma attraverso un dinamismo che passa da una pena dura a una pena morbida e infine a una pena aperta.

La certezza della pena implica anche il lavoro all'esterno, la semilibertà, l'affidamento ai servizi sociali.

La visione evolutiva del legislatore che fa quasi pensare alla pena come ad un vestito che si adegua alla perfezione al soggetto, a seconda delle singole specifiche esigenze, porta a considerare come totalmente fuori luogo le argomentazioni in materia di certezza della pena, pur se la tesi retributiva è fortemente incardinata nella nostra comunità e di essa i politici devono necessariamente tenere conto.

L'istituzione del Garante è stata accolta con grande soddisfazione e inizialmente, non lo si può negare, con un atteggiamento fortemente riduttivo: si pensi ad esempio al ricorso all'art. 17, anziché all'art. 78 o ancor meglio all'art. 67, per il riconoscimento di un'autorizzazione permanente all'accesso degli istituti da parte dell'amministrazione penitenziaria.

Il carattere estremamente riduttivo dell'art. 17, tanto da un punto di vista formale quanto sostanziale, ha portato a smentire le iniziali intuizioni al punto che il legislatore ha successivamente inserito detto riconoscimento proprio nell'art. 67.

Questa modifica si caratterizza in ogni caso per essere estremamente limitativa e restrittiva; è pur vero che non si poteva sperare nulla di più in un provvedimento legislativo di tal fatta, ma ci si augura che con lo sforzo comune di tutti si possa intervenire - ad esempio a livello regolamentare - per garantire una migliore e più puntuale disciplina, nell'interesse primario di tutti i soggetti coinvolti.

La direzione in cui operare deve dunque essere quella della massima espansione del diritto del detenuto e di tutti gli operatori e dello spazio più ampio possibile riconosciuto ai Garanti, senza svilire il ruolo della giurisdizione che, in forza dei poteri conferiti al magistrato di sorveglianza, controlla l'esecuzione attraverso il reclamo e la modifica con decreto immediatamente esecutivo (che ha sostituito lo strumento ben più fragile dell'ordine di servizio).

Il Garante deve essere inteso non solo come difensore dei diritti soggettivi dei detenuti, per i quali vi è sostanzialmente una giurisdizione funzionante e operativa, ma soprattutto come *trait d'union* tra la società civile e il mondo politico-istituzionale: se ne avverte una forte esigenza, anche al di fuori e al di sopra di quelli che sono i canoni della burocrazia formale, spesso molto limitativi.

In questa prospettiva il mondo del volontariato, oggetto di numerosi apprezzamenti provenienti da più parti, si profila come realtà molto più vivace e dotata di maggiore libertà di movimento, anche per quanto concerne i colloqui con il Garante, dotato di specifica autonomia di natura amministrativa e politica.

Ha riscosso grande soddisfazione la circostanza che l'ordinamento, seppure con molto ritardo, abbia applicato la risoluzione ONU n. 4813/93, fuori dall'ambito di una mera duplicazione delle funzioni.

Non si possono tuttavia nascondere le serie problematiche che sul tema coinvolgono l'Emilia Romagna, in primis con riferimento alla distribuzione della popolazione carceraria. A fronte di una presenza tollerabile pari a circa 3.765 detenuti - che andrebbero in realtà ridotti a 3.003 per l'attuale chiusura di tre sezioni -, nelle carceri della regione si trovano ben 4.300 detenuti, vale a dire 1.000 in più rispetto alla presenza tollerabile, che notoriamente è il doppio di quella regolamentare.

Le parole pronunciate dal direttore del carcere di San Vittore ai detenuti del clan Epaminonda autori di gravissimi reati, in occasione della pioggia che causò l'allagamento del sottoscala del carcere in cui essi si trovavano, tornano con forza alla memoria ("Io mi vergogno di essere rappresentante di questo Stato, che costringe voi, grandi criminali, a dormire in materassi che galleggiano nell'acqua").

Si tratta di un problema complesso e articolato, che tuttavia non può essere trascurato.

Complessità determinata anche dalla scarsità delle risorse, posto che i bilanci dello Stato tagliano ormai al 30-40% il piano carcere che prevede per l'Emilia Romagna un aumento massiccio di circa 1.000 posti.

L'amministrazione penitenziaria ha questa volta intrapreso una strada diversa caratterizzata dalla creazione nelle carceri esistenti di altri padiglioni nuovi, tali da garantire 200 posti letto in quasi tutti gli istituti della regione, in modo tale da innalzare la capienza complessiva a 4.500 detenuti. La creazione di nuovi padiglioni, anziché di nuove carceri, è certamente preferibile, non solo perché in grado di garantire una maggiore vivibilità per i detenuti, ma anche per ragioni di natura economica (un padiglione di 200 posti costa 9 milioni di euro, un carcere nuovo di 200 posti ne costa ben 50). L'amministrazione è stata dunque lungimirante e ha percorso una strada più efficace ed efficiente.

In tale contesto si avverte tuttavia come pressante la necessità di garantire la presenza di strutture "leggere" e, considerata la scarsità delle risorse, l'intervento di tutti gli amministratori locali appare assolutamente indispensabile.

Nell'hinterland di Bologna si è assistito alla dismissione di 12 strutture di natura militare, di cui 8 sono state cedute alla pubblica amministrazione. Alcune di esse potrebbero essere destinate ad affrontare il tema del sovraffollamento, perché se è vero che esiste un carcere duro, è altrettanto vero che esiste - secondo la visione del costituente - anche un carcere leggero che necessita tuttavia di spazi adeguati.

L'amministrazione penitenziaria è in grado, grazie alla presenza di tecnici e alla manodopera dei detenuti, di ristrutturare questi luoghi senza continuare a pagare 500.000 euro l'anno per i vari uffici del Provveditorato e dell'esecuzione penale esterna.

In conclusione, è assolutamente indispensabile che tutti i soggetti coinvolti siano orientati nella stessa direzione: la sinergia istituzionale è infatti elemento imprescindibile ed essenziale.

## **Misure emergenziali in tema di edilizia carceraria**



## Roberto Di Caterino

Con vivo piacere ho raccolto l'invito odierno a partecipare a questo convegno, che mi consente di portare in questo momento di importantissima riflessione sul pianeta carcere il saluto del corpo di Polizia Penitenziaria della Casa Circondariale di Bologna. Un saluto ancora più importante in quanto quotidianamente il nostro personale porta avanti, nonostante le estreme difficoltà dovute al già ricordato sovraffollamento (due settimane fa abbiamo raggiunto la quota limite dei 1.130 detenuti, e ancora siamo intorno a una media di 1.070 detenuti al giorno), e alle gravi carenze strutturali, organiche ed anche economiche. Tutto questo il personale lo affronta mettendo in campo il quotidiano spirito di sacrificio, l'abnegazione, e soprattutto la professionalità. Una professionalità con cui cerca di interpretare quotidianamente il proprio ruolo, che, per la delicatezza e la particolarità con cui si colora, richiede di unire due differenti aspetti, spesso visti superficialmente in forte contrasto tra di loro: la sicurezza e il trattamento. Io ritengo non siano assolutamente in contrasto tra di loro, anzi sono strettamente collegati e traggono forza l'uno dall'altro.

Ringrazio la città di Bologna per l'attenzione che quotidianamente e sistematicamente presta a quello che il Sindaco ha definito "l'universo carcere", un'attenzione che spesso funge anche da pungolo alla nostra attività. Consentitemi poi di rivolgere un particolare ringraziamento all'avvocato Desi Bruno per la costante collaborazione e il quotidiano confronto, ognuno nel rispetto dei propri ruoli, tra l'istituzione e il corpo della polizia penitenziaria e il ruolo del garante. Abbiamo sentito il Garante molto vicino alle nostre esigenze, nel segnalare alla nostra città, alla società esterna, le necessità e le difficoltà con cui opera anche il personale di polizia penitenziaria.

## Franco Corleone

Grazie dell'invito e di avere organizzato questo incontro, molto affollato, a testimonianza che c'è un tasso di recidività assai forte anche fra di noi nel non rassegnarci e nell'insistere a rivederci, ad approfondire e discutere di temi su cui talvolta mi pare si sia detto tutto, con il rischio quindi di mettere in scena una replica di un dramma già vissuto.

Mi si presenta davanti agli occhi l'immagine desolante del continuo sforzo di prosciugare il mare con un secchiello.

Confesso di essermi trovato in questi giorni in difficoltà a partecipare a convegni dopo aver visto su Repubblica una pagina intera dedicata al problema delle carceri, con un grande titolo: "Le nostre carceri fuori dalla Costituzione". Una affermazione attribuita senza smentite al ministro pro tempore della giustizia Alfano. Mi sono domandato: che devo dire io di fronte a questa denuncia? Perché se il Ministro responsabile di questo stato di cose fa un'affermazione del genere, cioè che negli istituti di pena è assente il senso di umanità, che cosa dobbiamo dire di più noi che siamo testimoni dello sfascio e degli esiti di una politica criminogena?

Abbiamo un punto fermo, che è quello della richiesta di applicazione del Regolamento del 2000, interamente fondato sul criterio non solo dell'umanità ma della affermazione dei diritti, e sul fatto che il carcere dovesse essere rispettoso dei principi della Costituzione. Le ragioni di umanità e di giustizia sono alla base della denuncia delle condizioni di illegalità in cui si trova il carcere che viola le sue leggi, viola l'ordinamento penitenziario. Viola il regolamento del 2000 perché non sono state fatte le ristrutturazioni per avere servizi igienici adeguati, cucine decenti, servizi di illuminazione accettabili, l'acqua calda e tutto quanto è previsto in quel testo di riforma opera di Alessandro Margara, che vide la luce anche per il mio sostegno forte e la determinazione a superare ostacoli corporativi. Purtroppo non solo non si è fatto praticamente nulla se non le cose facili, cioè l'aumento dei colloqui, ma neppure è stato fatto un piano dei costi, e in ogni regione un progetto di fattibilità per adeguare gli istituti esistenti alle previsioni di quel testo mitico ormai, che aveva l'ambizione di divenire un nuovo tassello per compiere la riforma penitenziaria del 1975.

Addirittura non è stata fatta neppure una realizzazione, in tanti anni (dal 2000 siamo giunti al 2009!), rispetto alla costruzione degli istituti che avrebbero dovuto sostituire quelli assolutamente indecenti e non ristrutturabili. Questo elenco c'è da anni e si potrebbe recitare come una litania: Trento, Bolzano, Savona, Favignana, Pordenone, Forlì. Abbiamo avuto

per cinque anni un ingegnere come ministro della Giustizia, almeno si fosse dedicato alla costruzione di istituti indispensabili, che non avrebbero suscitato polemiche! Invece ci si è inventati una società assai discutibile, dal nome suggestivo, *Dike Aedifica*, fermata nella sua attività dalle indagini della magistratura.

Contestualmente si sarebbe dovuto mettere mano a un piano della ristrutturazione per rendere gli istituti vivibili e coerenti con il progetto che ho ricordato prima. Di tutto questo invece non c'è traccia. Di fronte al sovraffollamento si torna irresponsabilmente a parlare di edilizia penitenziaria. Oggi ho sentito l'intervento del Provveditore Cesari e ho capito da dove viene quella norma berlusconiana per le villette, per l'ampliamento del 20% della superficie esistente per fare una stanza per i figli che non se ne vanno di casa: nasce dal carcere, da sedicenti uffici tecnici che hanno inventato l'ampliamento percentuale della cubatura, attraverso la costruzione di padiglioni emergenziali.

Tutto questo che cosa ha a che fare con un'idea di carcere legato al rifiuto dei trattamenti inumani e degradanti previsto dalla Costituzione e dalle Convenzioni internazionali?

Si può pensare di creare un luogo allo scopo di ammassare corpi. Questo è il problema dei problemi, perché si ritiene che i detenuti siano non persone ma pesi morti e che siano lecite le pene corporali. Non c'è la sessualità, ma ci sono i materassi per terra.

Rileggo una lettera di Adriano Sofri sull'edilizia carceraria, nella quale scriveva: "non ci saranno rivolte e grandi scioperi delle carceri, perché il loro è oggi un popolo di vinti e di divisi, di schiacciati, in pochissimi hanno la forza di rivendicare un diritto, fosse anche solo una branda al posto di un materasso lurido sul suolo. Intanto chiederanno qualche goccia in più di psicofarmaco o si tagliuzzeranno le braccia o la pancia. Non c'è da preoccuparsene dunque, per il momento".

Io sono invece molto preoccupato che noi accettiamo una realtà materiale incresciosa e per converso diamo spazio a costruzioni teoriche che hanno il sapore dell'ipocrisia, sul problema dello stato psichiatrico dei detenuti. Non si sa se sia un modo per aumentare la nostra soddisfazione di accanimento terapeutico, o sul serio una realtà con cui confrontarci. Io comincerei dai materassi, e insisto con l'assessore regionale alla sanità della Toscana, Enrico Rossi, perché nelle carceri si sostituiscano i materassi esistenti con un modello uguale a quello usato negli ospedali. La rivoluzione dei materassi forse avrebbe come conseguenza una richiesta minore di farmaci e una riduzione di terapie di ogni genere.

Ritengo anche un segno di grave assuefazione il dare per scontato che la popolazione detenuta sia composta di poveracci come in passato si è autorevolmente sostenuto. Mai si sentono denunce sulla presenza in

carcere di banchieri, responsabili di truffe a risparmiatori e pensionati, colletti bianchi, palazzinari, distruttori dell'ambiente. Invece di tante lacrime di coccodrillo, occorrerebbe individuare un modello di carcere in cui ci possa essere una forma di impegno per la reintegrazione sociale dei detenuti. Se non affrontiamo questo tema il carcere diventa un puro contenitore di corpi.

Dobbiamo pensare a un carcere che anche in assenza di un quadro normativo rinnovato (come quello elaborato da Sandro Margara e presentato nella quindicesima legislatura alla Camera dei Deputati da Marco Boato e altri parlamentari) sperimenti forme di reintegrazione sociale attraverso modalità di detenzione non di pura contenzione. Da questo punto di vista è incredibile che gli Istituti a custodia attenuata siano pressoché vuoti o comunque sottoutilizzati.

Davvero ci si deve domandare come mai le prigioni siano un luogo tranquillo, in cui non c'è alcun rischio di rivolta o sommossa a dispetto della scarsa vivibilità. Una delle ragioni è dovuta alla composizione sociale dei detenuti, caratterizzata da soggetti deboli che sono disposti a subire qualunque angheria. Tranne qualche detenuto così sano di mente che può apparire pazzo perché si ribella a questa situazione. Proprio per questo vi è una maggiore responsabilità per gli operatori, per i volontari, per chi fa informazione, di assistere inermi e inerti al disastro.

Molto resta da fare perché il principio costituzionale sul senso della pena sia non solo salvaguardato, ma anche realizzato. È un impegno che deve vedere partecipi il Comune, gli enti locali, la Regione, le forze sociali e culturali, insomma i cittadini e il Paese.

Si dice sempre che abbiamo celle strapiene di immigrati, tossicodipendenti, e non si dice nemmeno perché sono finiti in galera, quasi fosse giusto che alcune fette di società così classificate siano segregate. Ho presentato a Trieste alcuni giorni fa un libro bianco sulla legge Fini-Giovanardi redatto dalle associazioni Antigone, Forum Droghe e Società della ragione. I dati sono quelli ufficiali, del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria. Il sottosegretario Giovanardi, molto seccato, ha detto che non era colpa della sua legge, bensì della Cirielli. Ma il risultato è lampante: le persone incarcerate per violazione della legge sulla droga, aggravata, è vero, dalla recidiva, costituiscono quasi la metà degli arrestati e dei detenuti. Nel 2007 in Italia hanno fatto ingresso dalla libertà 90.441 soggetti. Di questi, 28.090 per violazione della legge sugli stupefacenti. Le presenze in carcere per la violazione del Dpr 309/90 rappresentavano circa il 40% al 31 dicembre 2007.

Allora, i dati ci sono, bisogna leggerli e bisogna capire se è giusto che ci sia una legge che da sola provoca la metà delle detenzioni, direttamente o indirettamente, per violazione diretta dell'art. 73 sullo spaccio e sul

possesso, oppure per reati predatori funzionali ad avere un po' di risorse per l'acquisto di sostanze. Se è questo il quadro, allora bisogna ragionare sgombrando il campo dalle deformazioni che provoca l'ideologia proibizionista.

Dobbiamo aumentare i posti letto, o dobbiamo non incarcerare? Questo è il problema.

Dopodiché, io mi sento di dire che almeno la carcerazione non deve essere fatta nelle condizioni attuali, e che quindi bisogna ristrutturare, se è possibile, oppure avere degli istituti nuovi decenti in sostituzione dei vecchi. Il paradosso del nostro Paese è che San Vittore si sta ristrutturando, e bene, contemporaneamente però si pensa di venderlo al privato e questa operazione di pura speculazione sulle aree di grande valore sarà fatta non solo a Milano, ma a Napoli, a Palermo e in tante altre città. Torna così ad operare il partito degli affari, sempre sulla pelle dei detenuti.

Ho iniziato ad occuparmi di edilizia penitenziaria nel 1988, allora ero senatore e chiesi un'indagine conoscitiva sulle cosiddette carceri d'oro. Ricordo che fece clamore il fatto che la CODEMI, di proprietà dell'architetto De Mico, non aveva a libro paga neppure un muratore. Si trattava di una società con una grande abilità a vincere gli appalti ma non a costruire direttamente.

Allora non c'era il sovraffollamento che c'è oggi, però le carceri d'oro si costruirono. Adesso, sull'onda dell'emergenza, addirittura viene codificato che non ci siano i controlli di legittimità sulle procedure degli appalti. Io mi preoccupo delle conseguenze che possono verificarsi, per questo mi oppongo a questi progetti demenziali e semmai sostengo che il problema non è di edilizia, ma di qualità della costruzione. È ora di porre il tema dell'architettura delle prigioni e della loro vivibilità e non dell'edilizia, della cementificazione, della costruzione di blocchi e di muri. Galere ridotte in condizioni bestiali e che diventano ogni giorno di più insopportabili per l'ammassamento di corpi eufemisticamente chiamato sovraffollamento, non possono giustificare malversazioni e un peggioramento delle condizioni di vita.

La fantasia della burocrazia penitenziaria ha anche inventato il termine di capienza tollerabile, forse solo per i detenuti che ancora (fino a quando?) mostrano una capacità di sopportazione infinita, ma non certo per chi abbia una coscienza non imbarbarita.

Carcere malato, è l'espressione che ho usato in molte occasioni per denunciare la trasformazione di una istituzione deputata a contenere i responsabili di gravi delitti e resa invece il luogo di detenzione sociale, generazionale e infine etnica.

Il carcere è oggi un luogo di raccolta di debolezze, senza forza, un luogo in cui trionfa l'infantilizzazione. Privilegiare, magari inconsapevolmente, l'inerzia invece che la soggettività e la responsabilità personale, aumenta la cifra di violenza.

Le voci e i rumori del carcere sono davvero eloquenti. Soprattutto di notte: la babele di lingue, la battitura dei ferri, il volume alto dei televisori sintonizzati su diversi canali, le grida di commento ai programmi, comunque omologati da un nuovo volgare senso comune, le richieste ossessive di "terapia", le urla di dolore di chi si taglia. La notte del carcere è fatta anche di sangue: i detenuti resi senza parola, muti, hanno un solo linguaggio, quello del proprio corpo, ferito e martoriato.

Questo campo di battaglia non vede i detenuti come protagonisti, portatori di forme di sub culture con originali linguaggi e propri codici di comportamento, ma fantasmi obnubilati dalla noia e condizionati dal dominio del senso comune di un paese ignorante e incattivito. Si elencano così categorie: i "tossici", gli "stranieri", i "protetti", le "transessuali". Si fa cioè un esercizio di classificazione massificante e non si è capaci di usare quella della distinzione per riconoscere il singolo uomo o la singola donna. Un catalogo di umanità disperata.

Ancora pochi decenni fa il carcere faceva parte integrante della città e il suo nome aveva un significato nella vita e nella toponomastica. San Vittore e Regina Coeli rappresentano un pezzo della storia patria, della cultura popolare e sono presenti in tante canzoni o poesie. Tanti altri segni di memoria civile sono stati cancellati dalle nostre città per fare posto alla speculazione edilizia e le carceri sono state confinate nelle estreme periferie con nomi improbabili e spezzando quasi irrimediabilmente il filo della comunicazione tra le due città, quella dei liberi e quella dei prigionieri.

Finalmente la discriminante che si deve porre è che questi istituti devono essere funzionali ai principi fondamentali della Costituzione, e garantire il diritto alla salute, che non è solo un interesse legittimo, ma è proprio un diritto fondamentale previsto dall'art. 36 della nostra Carta Costituzionale. Nelle condizioni di vita attuali le carceri italiane non lo garantiscono assolutamente, anzi sono luoghi dove la malattia aumenta e si diffonde, e diventa anche un problema di sanità pubblica perché questi detenuti a fine pena escono. Anche se qualcuno vorrebbe un'espansione dell'ergastolo, questi detenuti, specie con malattie trasmissibili, escono rapidamente dal carcere perché hanno pene brevi per reati minimi (pensiamo che è stato reintrodotta il reato di oltraggio a pubblico ufficiale!). Intanto, essendo in carcere, c'è l'obbligo di curare tempestivamente tutti i detenuti, italiani o stranieri, regolari o senza permesso di soggiorno, anche perché c'è anche un interesse collettivo, anche delle persone

“perbene, sane, bianche”, che gli individui ristretti escano dal carcere senza l’epatite, la tubercolosi o la scabbia. È questa una leva, egoistica se vogliamo, da utilizzare perché il passaggio della sanità penitenziaria al servizio sanitario pubblico migliori lo stato di salute in carcere. Anche lo strumento delle ordinanze dei sindaci su particolari aspetti di violazioni di norme di igiene pubblica e di prevenzione va sollecitato.

Ora, io penso davvero che sia giunto il momento di porre come priorità assoluta la questione di come liberare il carcere dalle persone che non ci devono stare. Sono convinto che questo sia il grande tema, perché se ci appare scontato accettare che le leggi, di fronte a una nuova emergenza costruita sulla maledetta percezione, producano inesorabilmente nuove cancerizzazioni, allora dovremo rassegnarci a un affollamento smisurato, senza limite, tanto è vero che il DAP prevede 70.000 detenuti per fine anno per poi avviarsi a 80.000, per raggiungere magari il boom dei centomila.

Qual è il livello in cui una detenzione diventa incompatibile con una democrazia come noi la intendiamo? Questo è il punto, perché ci deve essere un limite oltre il quale la detenzione sconfinava nell’esistenza di uno Stato che non è magari totalitario, ma è comunque uno Stato paternalista, etico, che decide e giudica i comportamenti e gli stili di vita. Basta cominciare e la voracità panpenalistica si mostra insaziabile. Le prime cavie sono stati i tossicodipendenti, poi il nemico esterno, gli immigrati, poi le prostitute, poi i clienti delle prostitute, infine chi non fa la spia, chi legge libri proibiti, chi fa sciopero, chi beve birra, perfino i ciclisti. E l’elenco alla fine diventa sterminato.

Dobbiamo avere la forza di imporre questo tema come un aspetto della questione democratica in questo Paese. Dobbiamo anche riuscire a suscitare una curiosità negli amministratori locali: dove stanno i detenuti quando escono dal carcere? Dove abitano, dove soggiornano, cosa mangiano, come vivono? Allora “città-carcere”, una formula usata per molti anni per legare il dentro e il fuori, dovrebbe tradursi in una nuova declinazione del welfare per gli ultimi.

La morte del welfare e il razzismo assumono nel carcere questo volto: poveri e stranieri ammassati nell’istituzione totale per non turbare le anime belle, e la pretesa della sicurezza dei cittadini “onesti” e di coloro che vogliono essere “padroni a casa propria”.

Mi chiedo perché non si mettano in atto le norme che prevedono la possibilità di misure alternative per i tossicodipendenti. Mancano i soldi, non ci sono programmi, non ci sono progetti, non ci sono comunità, non ci sono abitazioni, non c’è lavoro? Comunque non dovrebbero stare in carcere, almeno credo che tutti noi siamo d’accordo; forse perfino i responsabili dell’amministrazione penitenziaria, anche il ministro Alfano e lo zar

antidroga Giovanardi. E allora, che si aspetta ad aprire le celle di un terzo almeno della popolazione detenuta? Ognuno deve fare la propria parte, dalla magistratura di sorveglianza ai Sert.

La bomba carcere fu disinnescata nel luglio 2006 con l'approvazione da parte del Parlamento dell'indulto, dopo quindici anni dall'ultimo provvedimento di clemenza. Uscirono dal carcere 27.000 detenuti e l'eccezionale sfollamento portò le presenze al livello positivo e fisiologico di 38.000.

Il provvedimento fu approvato con la maggioranza qualificata dei due terzi delle Camere ma fu immediatamente criminalizzato da una violenta campagna mediatica e additato come origine e causa dell'aumento della criminalità e del diffondersi del clima di insicurezza collettiva. Si è assistito a un vero e proprio linciaggio spesso basato sulla falsificazione dei dati. La cosiddetta percezione ha travolto l'oggettività. Molti si sono pentiti di una scelta di giustizia e umanità, i pochi che hanno resistito sono stati costretti sulla difensiva. Così un clima giustizialista ha impedito che fossero inserite nell'agenda politica le misure indispensabili per evitare il riproporsi della drammatica realtà del sovraffollamento determinato da leggi che affrontano in termini puramente repressivi fenomeni sociali come la tossicodipendenza e l'immigrazione.

L'indulto avrebbe potuto e dovuto rappresentare il volano per un programma di riforme strutturali della giustizia e del sistema penale. Invece, dopo ottanta anni di vita, il Codice Rocco continua ad essere il regolatore della vita sociale secondo i principi dello stato etico e autoritario propri del fascismo.

La Commissione Pisapia ha purtroppo subito lo stesso destino di altre commissioni presiedute da illustri giuristi come Pagliaro, Grosso, Nordico. Il suo lavoro è finito in un cassetto e l'idea di un patto di convivenza fondato sui principi del garantismo, del diritto penale minimo e mite è stata archiviata. La sfida di ridefinire la scala dei delitti secondo la reale gravità, pare rinviata all'infinito. Il processo penale e quindi il carcere dovrebbe essere riservato alle lesioni contro la persona, l'ambiente, ai crimini delle organizzazioni mafiose, alle azioni della criminalità economica e finanziaria, alle malversazioni dei colletti bianchi e dei camici bianchi, alle speculazioni di immobilariisti e palazzinari, ai reati informatici e contro la privacy. Una profonda depenalizzazione, comprendente il consumo di sostanze stupefacenti, dovrebbe prevedere per i comportamenti di disturbo sociale un sistema di sanzioni alternative di riparazione sociale (efficaci, credibili, immediate), che attraverso un percorso di mediazione e di riconciliazione restituisca fiducia alla vittima e renda consapevole e responsabile il reo.

Purtroppo si è perduta anche l'occasione unica e irripetibile di scrivere un progetto di ridefinizione della funzione dell'istituzione penitenziaria in modo da renderla aderente al dettato costituzionale. Occorreva un piano concreto di ristrutturazione per far aderire gli edifici allo spirito e alla lettera del Regolamento del 2000, che dovrebbe garantire diritti e vivibilità e che rimane colpevolmente chiuso nei cassetti del Dap.

In questo quadro desolante di promesse mancate, dalla introduzione del reato di tortura nel codice penale alla abrogazione delle leggi criminogene, dalla istituzione della figura del garante dei diritti dei detenuti alla previsione dell'affettività in carcere, una riforma si è realizzata ed è quella sulla tutela della salute con il passaggio della competenza al servizio sanitario pubblico. Si tratta di una rilevante affermazione dell'uguaglianza dei cittadini, liberi o privati della libertà. La realizzazione di questo principio va nel senso di sottrarre il carcere alla autoreferenzialità e di aumentare il tasso di trasparenza. L'applicazione di questa riforma richiederà risorse adeguate per raggiungere l'obiettivo di migliorare le prestazioni sanitarie e per non limitarsi ad una operazione di facciata e di cambio di burocrazia.

Il problema è che in un Paese intelligente, di fronte a un indulto approvato inaspettatamente, occasione unica e irripetibile, ci si sarebbe resi conto della necessità immediata di una task force per innescare un processo riformatore della giustizia e del carcere. Invece i giornali in primo luogo hanno impostato una campagna di criminalizzazione dell'indulto. Addirittura pochi mesi fa *Il Sole 24 Ore* uscì con un articolo intitolato: "Le celle sono piene a causa dell'indulto", un refuso certo, ma indicativo del clima che si voleva radicare in un paese già abbastanza incattivito. Per mesi e mesi la notizia di un arresto veniva accompagnata dalla annotazione che l'autore del reato era uscito con l'indulto. Recentemente è stata presentata una ricerca sugli effetti dell'indulto che dovrebbe far vergognare i mass media e chiedere scusa per la disinformazione operata contro la verità, ma l'Italia pare non voglia usare la razionalità bensì consumare menzogne e falsità.

Anche questa occasione è stata sprecata. Adesso c'è l'emergenza del sovraffollamento, e l'emergenza in Italia ha sempre prodotto guasti. Dobbiamo contrastare il tentativo di non affrontare alla radice il problema delle necessità reali del carcere, ma di affrontarlo addirittura solo con l'abusivismo edilizio. Questo è un modo tipicamente italiano di sfuggire ai nodi che paiono troppo complessi: privilegiare le leggi speciali invece dello stato di diritto. Ma applicare questa soluzione proprio al luogo che dovrebbe essere deputato ad accogliere le persone che hanno violato la legge, mi sembra che sia davvero una contraddizione troppo forte.

I numeri in carcere stanno aumentando parossisticamente e si avviano a cifre vicine ai settanta/ottanta mila detenuti. La risposta più scontata dell'amministrazione penitenziaria è annunciare un piano carcere per la costruzione di nuove galere e ulteriori padiglioni all'interno degli istituti esistenti; in realtà nell'immediato la soluzione sarà scontata: tenere i detenuti come bestie feroci chiuse nelle gabbie per venti ore al giorno con la scusa della mancanza del personale. In attesa della rivolta che potrà giustificare la repressione più dura secondo i metodi utilizzati a Sassari e a Bolzaneto.

La riforma del carcere è necessaria e indispensabile e non ci si può illudere che scenda dall'alto come un grazioso dono. Deve nascere dal territorio fondata su una idea di convivenza che vinca sull'esclusione sociale. I detenuti non sono numeri e ognuno meriterebbe che la sua storia, la sua vita fossero conosciute per capire il senso della pena.

Lo sforzo che va fatto quotidianamente è che il carcere accetti la logica della trasparenza e non eserciti la pratica di nascondere ciò che accade nell'universo concentrazionario.

La cappa di silenzio che cala sulle notti lunghe e orrende della galera è davvero inesorabile. Il compito di sedare l'insofferenza è dunque affidato alla televisione che diffonde nei prigionieri una nefasta omologazione del senso comune, annullando anche quelle forme di sub cultura che si esprimevano nell'istituzione totale attraverso un proprio linguaggio e un preciso codice di comportamento. E se la televisione non basta ad annullare le coscienze, soccorrono la terapia e l'autolesionismo. Le tre T, le iniziali di Tv, terapia e tagli rendono eloquente il clangore che caratterizza le celle.

Invece di tante lacrime di cocodrillo occorrerebbe individuare un modello di carcere in cui ci possa essere una forma di impegno per la reintegrazione sociale dei detenuti.

Anche perché atti che segnalano una pericolosa conflittualità tra detenuti e polizia penitenziaria e tra detenuti stessi si stanno diffondendo. Scontri etnici e risse tra gruppi di potere non sono più episodi sporadici. Una ultima riflessione di attualità e che guarda al futuro. La riforma del carcere non può attendere un provvedimento dall'alto; deve nascere dai territori, con una idea di convivenza che vinca sull'esclusione sociale.

La galera ha bisogno di aria e di luce. I muri, almeno quelli del pregiudizio, vanno abbattuti.

Le catene, almeno metaforicamente, vanno spezzate.

## Alessandro Margara

Se esaminiamo i dati inerenti gli effetti del condono del luglio-agosto 2006, rileviamo che, dopo due anni e mezzo, ossia al febbraio 2009, i detenuti erano già arrivati ad oltre 60.000.

Era uscito dal carcere un numero importante di persone; quelle che inizialmente vi rimasero furono 37.000 pertanto, in soli due anni e mezzo, il carcere è cresciuto di 23.000 unità.

Ciò non vuol dire che vi siano state immesse 23.000 persone, poiché tale indicazione numerica rappresenta un saldo fra il numero degli entrati in questo periodo (circa 90.000 all'anno e dunque ben oltre i 23.000) e quello degli usciti nello stesso periodo, con tutta evidenza di gran lunga inferiore ai 23.000.

La consistente differenza emersa in questi due anni e mezzo invita a indagare le ragioni e i mutamenti sopravvenuti.

Nel decennio precedente all'introduzione del condono, vale a dire dal 1996 al 2005, la presenza in carcere aumentò di circa 12.000 persone in dieci anni. In due anni e mezzo - periodo che rappresenta circa un quarto rispetto al precedente - l'aumento è più che raddoppiato, da 12.000 a 23.000 persone.

Pur se la ricarcerazione è otto volte più veloce di quello che è stata nel decennio precedente, occorrerà al tempo stesso indagare le ragioni di tale incremento, allargando la nostra indagine al periodo successivo alla legge penitenziaria, ossia dal 1976 al 2005.

L'analisi mette in luce una forte linea di rottura negli anni novanta.

Fino al 1990 i dati si configuravano come contenuti e tutto sommato modesti poiché i detenuti non hanno mai superato le 15.000 unità e le misure alternative riguardavano circa 5.000 persone.

Dal 1991 ad oggi l'incremento dei detenuti si deve al fatto che la penalità si è estesa ed è cominciata a cambiare la tipologia dei detenuti. Non si è registrato un aumento della criminalità, che pacificamente nelle zone significative resta più o meno, con qualche calo e con qualche aumento, sugli stessi livelli, ma è aumentata la criminalizzazione. A riprova di ciò è sufficiente confrontarsi con la popolazione carceraria: la penalità classica non supera il 15-20% mentre, per contro, questa nuova detenzione (immigrati, tossicodipendenti, malati mentali, etc...) supera ampiamente i due terzi della popolazione, pur con tutte le difficoltà legate alla sovrapposizione, spesso frequente, tra i diversi ruoli (immigrati tossico dipendenti, tossicodipendenti con patologie mentali, etc...).

L'aumento concerne dunque la detenzione sociale, quella che nasce perché non si è più in grado sul piano sociale di fornire risposte concrete ed efficaci, se non con provvedimenti di natura penale.

La causa determinante del sovraffollamento è oramai intrinseca al nostro sistema ed è totalmente inarrestabile, per come attualmente gestita: l'unico rimedio è domandarsi se veramente così deve essere, se la volontà popolare, pur orientata verso tale tendenza poiché adeguatamente preparata, è davvero consapevole e responsabilizzata della scelta.

A queste rilevazioni di ordine generale, non c'è dubbio che si accompagnino anche ulteriori considerazioni.

L'analisi fatta dallo stesso DAP sulla durata media delle detenzioni ha riportato un risultato sconcertante che dovrebbe avviare serie riflessioni: la stragrande maggioranza dei detenuti vi rimane per soli tre giorni, con una durata media di soli 11 giorni.

Per ovviare al problema del sovraffollamento si era allora proposto, nei confronti di coloro che permangono così poco in quanto arrestati per poi essere messi a disposizione del magistrato, che ritiene invece non necessaria la carcerazione, di collocarli nelle celle delle Questure e dei Carabinieri, in cui però, dalle numerose indagini svolte, è emerso accadano episodi molto gravi.

In ogni caso, non v'è dubbio che una qualche soluzione dovrà essere ricercata.

Le amministrazioni sono totalmente consapevoli del fatto che "qualcosa non torna", che si sta perdendo di vista qualcosa, poiché diversamente non si spiegherebbe la ricerca di misure alternative, molto più efficaci e vantaggiose rispetto alla recidiva: da una ricerca che ha interessato il periodo dal 1998 al 2005 e che ha coinvolto 8.000 persone in misura alternativa, è emerso che questi ultimi hanno recidivato in media nella misura del 19%, mentre per coloro che hanno finito la pena in carcere senza fruire di misure alternative la percentuale raggiunge il 68,5% dei casi.

Nell'ottica di individuare soluzioni immediate, ci si domanda in particolare perché nei confronti dei tossicodipendenti (che rappresentano il 26-27% della popolazione carceraria) non si proceda per la via delle misure alternative. Potrebbero così diminuire notevolmente i definitivi che possono fruire di misure alternative, ma anche i giudicabili che possono fruire degli arresti domiciliari con programmi terapeutici o presso comunità.

In un'ottica più ampia, l'unica soluzione possibile sarebbe quella di liberarsi dalla detenzione sociale e aprirsi alle misure alternative, anche se pare di capire, che questo non sia né il messaggio né la missione che si pensa di dover affidare al carcere e al sistema penale oggi.

C'è una risposta razionale, che è quella di ridurre il numero delle persone che vanno in carcere, e c'è al tempo stesso una risposta irrazionale, che è quella di ostinarsi ad asserire che non c'è altro oltre al carcere, unica pena significativa.

Dalla risposta irrazionale discende la necessità di creare nuove carceri, pur in assenza di risorse economiche.

Per ovviare a tale problema, il Ministero ha attinto dalla cassa delle ammende, destinata all'assistenza post carceraria, proprio al fine di distogliere alla stessa le risorse ex lege previste.

Quando è entrato in vigore il condono, il Ministero della Giustizia che aveva a disposizione risorse pari a centocinquanta milioni, ne ha messi a disposizione solo tre. Oggi tuttavia improvvisamente i centocinquanta milioni necessari per costruire le carceri ci sono e sono stati destinati a tal fine. Oltre a trascurare i tempi necessari per la loro costruzione, ci si dimentica che ad esse si accompagnano elevati costi di gestione e manutenzione.

Il ricorso all'intervento privato potrebbe forse ovviare alle problematiche legate alle tempistiche, ma esperienze di altri paesi (America, Regno Unito) hanno messo in luce gravi lacune e insufficienze.

Si trascurano poi tutte le problematiche esistenti per quanto concerne il personale da collocare negli istituti: occorrerà prima o poi farsi un'idea di cosa voglia dire personale sufficiente, e prima ancora decidere se le modalità di sicurezza e di custodia che si applicano nei casi più rilevanti di delinquenza debbano essere riproposti a pioggia per tutti gli altri, nonché confrontarsi col dato reale che molte carceri in attesa di essere aperte (perché esistono anche queste) non lo sono tutt'ora in quanto prive di personale.

È poi emersa l'idea di creare dei padiglioni, che forse garantiranno un miglioramento delle condizioni di vita ma non gli stessi servizi dell'istituto. Anche su questi fantomatici miglioramenti sorgono seri dubbi poiché il padiglione, costruito per 200, servirà 400 detenuti, al fine di soddisfare esigenze di ordine e tranquillità sociale che richiedono il maggior numero possibile di ristretti.

La mistica sociale ha inevitabilmente tre miti: il primo è la certezza della pena, spesso citata a vanvera e confusa con la certezza della custodia cautelare. Ciò desta forte sconcerto, soprattutto se si considerano i principi costituzionali, in forza dei quali nessuno è giudicato colpevole fino a prova contraria. Anche i progetti del nuovo Codice penale, d'altronde, cercano in misura diversa di ridurre la flessibilità della pena, allontanandosi dalle numerose sentenze della Corte Costituzionale orientate proprio verso la costituzionalizzazione della flessibilità della pena.

Il secondo mito è quello della tolleranza zero: è documentato che nessuna politica penitenziaria di maggior rigore riduce la criminalità, le cui cause e flussi prescindono dalla detenzione. Il modello di questo mito è rappresentato dal risanamento di New York da parte del Sindaco Giuliani: un'analisi concreta e approfondita mette in luce come, nel suo periodo di governo, ci furono in realtà risposte di tipo sociale che influirono sui risultati positivi conseguiti, quali l'aumento del lavoro e del benessere, la riduzione fortissima della disoccupazione e significative varianti nell'immigrazione.

Il terzo mito, infine, è quello per cui l'integrazione securitaria garantisce i più deboli: non si considera che coloro su cui si scarica l'intervento securitario rappresentano proprio gli anelli più deboli della società.

**Diritto all'inclusione sociale  
Quale futuro per le Misure Alternative  
alla detenzione?**



## Maria Grazia Cinquetti

Il tema dell'inclusione sociale e delle misure alternative è particolarmente complesso e si scontra con la necessità fortemente avvertita di arrestare questa crescita di criminalizzazione dei comportamenti, molte volte di fatto solo antisociali, che consentirebbe di recuperare il buonsenso, in gran parte andato perduto, e quelle esperienze passate che hanno condotto a risultati positivi.

I dati degli ultimi anni devono innanzitutto essere esaminati da un punto di vista pratico: con l'indulto si è pressoché azzerato il numero delle persone in misura alternativa; considerato però che esso non riguardava solo le persone condannate a pena in via definitiva, ma anche coloro che avevano in atto un procedimento, è ovvio che, ad oggi, l'aumento registrato è molto più lento e moderato rispetto a quello che si registra in carcere.

È opinione largamente condivisa che una ripresa delle misure alternative si avrà nel 2009, perché solo nel corso del 2008 si sono esaurite le persone che potevano beneficiare di questo provvedimento.

Il 2009 consentirà dunque di comprendere realmente quali sono i mutamenti in atto e di attuare una progettualità mirata ad ovviare alle criticità e alle difficoltà rilevate, ma soprattutto idonee a recuperare il significato da ritrasmettere alla società.

L'ordinamento penitenziario, rispetto alle precedenti normative sulla detenzione, ha generato un grande mutamento poiché ha determinato l'insorgere e il coinvolgimento della responsabilità sociale nei comportamenti antiggiuridici messi in atto dalle persone.

Questa precisazione è significativa poiché oggi si sta assistendo ad una fase regressiva caratterizzata dall'isolamento dell'autore del reato, considerato come l'unica persona responsabile dei propri comportamenti, a fronte di una società che rimane a guardare e che tende a tranquillizzarsi ogni volta che la pena comminata è severa e importante. La pena risponde infatti alle aspettative sociali e fa sì che la società civile si senta in qualche modo legittimata a non essere coinvolta rispetto ai comportamenti antiggiuridici messi in atto da determinate persone.

A fronte di episodi gravissimi, quale ad esempio, quello del padre che abusa della figlia per diversi anni, condannato all'ergastolo, l'esemplarità della pena solleva la società civile dalle proprie responsabilità per aver fatto finta di non vedere, o comunque per non essere intervenuta o per non essere stata partecipe delle difficoltà sociali.

L'orientamento futuro delle misure di sicurezza sarà dunque influenzato non solo dalla politica di governo che criminalizza qualsiasi comportamento, ma anche dai cambiamenti sociali.

Ci troviamo di fronte a una società che vive una crisi economica importantissima, a cui spesso si accompagna la perdita di sicurezze sociali e talvolta purtroppo anche la perdita del posto di lavoro.

Nel 1975 si era già arrivati ad una situazione di forte crisi, con istituti penitenziari affollati da persone che versavano in condizioni di grave disagio sociale. Il rischio è di ritrovarci nelle stesse condizioni senza riuscire a sostenere il "peso" di tutte quelle persone che, nella necessità di procurarsi diversamente una fonte di sussistenza per sé stessi e le loro famiglie, si troveranno di fronte all'ennesimo diniego di un posto di lavoro e quindi di un reddito.

Tornando ai possibili futuri sviluppi in tema di misure di sicurezza, dobbiamo innanzitutto confrontarci con difficoltà di ordine economico rispetto a quelli che sono i finanziamenti degli Enti locali e del Ministero delle Giustizie. Nel primo periodo di applicazione della normativa dell'indulto i beneficiari hanno potuto usufruire di progetti finanziati dalle pubbliche amministrazioni, dal Ministero della Giustizia e dal Ministero per le Politiche Sociali. Per due anni gli enti locali non hanno dunque sentito il peso economico dei progetti di reinserimento delle persone indultate, sostenuto dai Ministeri attraverso l'erogazione, per esempio, di borse lavoro che hanno consentito la sperimentazione di situazioni di occupazione, favorendo il reale inserimento.

Al contempo gli Enti locali devono scontrarsi con la drastica riduzione dei finanziamenti europei, con conseguente diminuzione delle risorse di bilancio. La riflessione sulle modalità di inclusione delle persone in esecuzione di pena deve dunque necessariamente passare attraverso un confronto sulle risorse attualmente disponibili, a fronte degli intervenuti mutamenti.

Le problematiche delle fasce più deboli, ma anche del ceto medio, sono sempre più gravi e preoccupanti e la scarsità dei finanziamenti induce a un confronto per capire come e dove orientare gli interventi di sostegno e supporto. Solo in questo modo si potrà aspirare all'obiettivo della sicurezza, che passa necessariamente attraverso un costante lavoro di inclusione sociale. Questo non significa solo supporto per chi si trova temporaneamente in una situazione di difficoltà economica, ma anche e soprattutto realizzazione di progetti efficaci. Inclusione sociale da intendersi non come diritto di chi deve essere incluso, ma come un serio programma in grado di garantire sicurezza sociale, a beneficio di tutta la collettività.

La società deve necessariamente essere coinvolta in tale progetto: ciò significa, idealmente, far sì che ogni persona, nel caso di specie in esecuzione di pena, possa essere riassorbita dalla comunità alla pari con gli altri cittadini, senza dunque collocarsi in condizioni di emarginazione.

L'idealismo si scontra tuttavia necessariamente con i limiti rappresentati dalle possibilità concrete: è indispensabile dunque che si avvii un confronto sui diversi significati d'inclusione sociale, sia da parte degli operatori dell'amministrazione penitenziaria, sia da parte di chi sul territorio si interessa di tali tematiche, ma più ampiamente nella società.

In tale prospettiva le iniziative di sensibilizzazione, anche rivolte a target specifici (es. le scuole medie superiori), sono importantissime.

La misura alternativa deve dunque tornare ad avere la propria centralità, in considerazione dei risultati positivi conseguiti.

L'attuale periodo di transizione non è stato vissuto come momento di stasi infruttuoso, tanto che l'amministrazione penitenziaria, per quanto riguarda l'ufficio di esecuzione penale esterna, si è adoperata per garantire un miglioramento dei propri servizi. Sono state avviate riflessioni sui risultati positivi derivanti dall'applicazione delle misure alternative e si è ragionato sull'efficacia organizzativa, arrivando all'elaborazione di una carta dei servizi.

La UEPE di Bologna ha una forte consapevolezza delle proprie responsabilità e dei compiti di cui è investita nell'ambito del sistema generale della sicurezza, ma al contempo è consapevole di essere dotata delle professionalità e delle capacità necessarie per essere coinvolta nel discorso più complessivo della sicurezza.

## Francesco Maisto

È lecito indagare i motivi per i quali le misure alternative sono ancora oggi piuttosto deboli.

Per uscire dalla forte crisi di legittimazione delle istituzioni, scientificamente dimostrata, si è avviato un processo di "rilegittimazione" che passa necessariamente attraverso una politica della paura, attuata con l'implementazione della penalità. La sua prima applicazione è certamente rappresentata dal carcere. A tale proposito un giovane studioso della Bicocca, Roberto Cornelli, ha pubblicato un saggio dal titolo "Paura e ordine nella modernità" in cui sviscera ed elabora proprio questa temi.

È lecito dunque porsi degli interrogativi su quale sia il futuro delle misure alternative.

Una risposta molto semplicistica, espressione di una visione angelicata ed irenica delle misure alternative, consiste nel ritenerle strumenti utili all'inclusione sociale delle persone svantaggiate e bisognose di assistenza.

L'alternativa potrebbe essere quella di rivolgere lo sguardo alla nostra Carta Costituzionale, alla quale dovrebbe essere orientato anche l'operare del magistrato. Si potrebbe anche semplificare il problema e ricondurlo alla difficoltà d'interpretazione dell'ordinamento penitenziario ovvero di applicazione dell'ordinamento stesso.

Per rispondere al quesito è necessario allontanarsi dalla visione non più realistica della legge penitenziaria n. 345/1975: pur essendo una legge attuale, è tuttavia espressione di un'ottica assistenzialistica oramai svanita, in quanto elaborata e strutturata con riferimento a persone svantaggiate e bisognose di assistenza.

La legislazione italiana non è più orientata verso le persone svantaggiate e bisognose di assistenza, ma principalmente verso altri soggetti, quali ad esempio le vittime potenziali - piuttosto che le vittime reali - della criminalità.

È scientificamente accertato che le misure alternative soffrono ormai da tempo di una forte crisi di identità rispetto alla quale molti si dimostrano insensibili e disinteressati. Questa crisi ha avuto inizio con l'approvazione del decreto legge del maggio 1991 in materia di misure emergenziali contro la criminalità e con l'introduzione dell'art. 4 bis nell'ordinamento penitenziario, che per la prima volta suggerisce una riconversione delle misure alternative rispetto alle necessità investigative di sistema.

La seconda circostanza storica, e dunque non legislativa ma fenomenica, che ha contribuito alla crisi, è nata dalla necessità e al contempo dal do-

vere, alla fine degli anni Novanta, di verificare se i colletti bianchi dovessero o meno avvalersi delle misure alternative alla detenzione. La legge penitenziaria si mostrava tuttavia carente con riferimento a quel tipo di criminalità poiché finalizzata all'inclusione delle persone escluse, non delle persone ampiamente incluse.

Anche l'approvazione della legge n. 288 sui collaboratori di giustizia - senza dubbio ben formulata, anche nella versione rinnovata l'11 agosto 2003 - ha rappresentato, sotto alcuni profili, un forte elemento di frattura col sistema esistente, poiché con essa si è assistito alla distorsione di misure nate per altre finalità ad esigenze (l'abbattimento di una consistente quantità di pena, necessario per l'applicazione delle altre misure alternative, oppure la possibilità di riconoscere misure alternative fin dal primo momento in cui la pena va in esecuzione).

Si arriva infine al decreto sulle Olimpiadi ed in particolare all'affidamento terapeutico previsto dall'art. 94 ("La misura si dà se si assicura la prevenzione dal pericolo che commetta altri reati") e già contemplato anche dal vecchio art. 94 e prima ancora dall'art. 47 bis, che viene riconvertito completamente ad esigenze di prevenzione, rispetto a quelle di tutela del diritto alla terapia e alla salute per particolari soggetti tossicodipendenti o alcol dipendenti.

L'ultimo passaggio è rappresentato dalla legge Cirielli e dai suoi scaglionamenti e dall'implemento della maggiore selettività. Si pensi ad esempio all'art. 58 quater, che prevede uno sbarramento di cinque anni per l'impossibilità di ridare la misura alternativa - per un fatto oggettivo, rappresentato dalla revoca della precedente misura alternativa - anche in favore di una persona che si trovi a dover scontare un residuo di altri tre anni.

Nel nostro sistema è stato oramai introdotto, attraverso numerose sentenze della Corte Costituzionale, il principio della costituzionalizzazione della flessibilità della pena.

Con frequenza circa biennale la Corte è intervenuta sul tema, prima fra tutte con la famosa sentenza n. 204/74, in cui si enuncia il tema del recupero del condannato e rispetto al quale "incombe al legislatore predisporre i mezzi e le forme". In particolare ha costituzionalizzato il sistema della flessibilità della pena nel 1989, 1992, 1993, con due sentenze nel 1995, due nel 1997, una nel 1999 e infine una nel 2007. Si è poi preoccupata, anche di fronte alle perversioni repressive della Cirielli, di enunciare delle clausole di salvaguardia, soprattutto con due famose sentenze del 1997 e del 2007. Con la prima, relativa all'art. 4 bis, si affermava il principio dell'applicazione della disciplina precedente rispetto alla nuova e più restrittiva introdotta dalla Cirielli, ogni qualvolta si fosse in grado di dimostrare il raggiungimento di un grado di rieducazione adeguato

al beneficio. La seconda, del 2007, relativa all'art. 58 quater, sanciva il principio dell'applicazione della disciplina previgente in presenza di un certo grado di rieducazione.

Sarebbe opportuno porsi il problema dell'efficacia temporale di queste clausole di salvaguardia che certamente resistono rispetto al nuovo decreto sicurezza e in particolare rispetto all'articolo 609 bis, ma che sono comunque destinate ad esaurirsi in quanto elaborate per "salvare" condizioni pregresse.

L'impressione è che tutte le personalità che gravitano attorno all'universo del carcere e della devianza (avvocati, operatori sulle tossicodipendenze, esponenti del volontariato, etc...) continuino a ragionare nell'ottica del sistema precedente, senza avere ancora realmente metabolizzato il sistema delle preclusioni e degli effetti perversi della Cirielli. In forza di quest'ultima non si potranno più concedere misure alternative per legge, alle stesse condizioni, a meno che non si sollevino ulteriori questioni di legittimità costituzionale.

Le vie di fuga che taluni cercano di intravedere rispetto agli effetti ancora non registrati della Cirielli si collocano fuori dall'ambito della legalità e della legittimità: a titolo esemplificativo, si pensi al permesso di necessità per fuggire alle regole sulle preclusioni del 30 ter; trattasi di una strada tuttavia non praticabile poiché si correrebbe il rischio di gravi sanzioni disciplinari a carico dei magistrati di sorveglianza. Seppure siano oggi le poche realisticamente prevedibili, le vie di fuga non possono essere rappresentate dall'escamotage del differimento della pena per incompatibilità con la situazione carceraria per motivi di salute.

Anche con riferimento all'art. 609 del nuovo decreto sicurezza, la portata aberrante e devastante di alcune disposizioni non è tutt'ora ben chiara e definita.

Questo articolo, espressione di una logica repressiva, prevede che in presenza di un fatto grave si verifichi l'equiparazione al 609 bis, con la conseguente collocazione in 4 bis prima fascia: l'effetto è dunque quello di una chiusura generale, a meno che l'autore del reato non dimostri collaborazione, impossibile qualora le violenze sessuali siano quasi esclusivamente singole; è chiaro dunque che, dimostrata la collaborazione impossibile o la collaborazione esigibile, si ritorna in seconda fascia e si rende necessario l'intervento della Corte Costituzionale. Se quindi due diciannovenni danno delle pacche sul sedere a una ragazza di venticinque anni, la loro condotta si colloca nell'ambito del 609 e viene configurata come violenza di gruppo; non essendo previste attenuanti la condotta ricadrebbe dunque nel 4 bis prima fascia.

E ancora, l'articolo 600 ter del decreto prevede il reato di cessione di stampa pornografica per il quale è prevista una pena senza minimo edit-

tale (potenzialmente anche quindici giorni) fino ad un massimo di tre anni: di conseguenza, detto reato si colloca nel 4 bis seconda fascia e dunque ampiamente nell'ambito delle misure alternative.

È forse infine sfuggita ai molti la modifica dell'articolo 656 c.p.p., attuata prima ancora che il decreto fosse convertito in legge. L'articolo 656 c.p.p. pre-riforma aveva recepito il meccanismo della sospensione dell'ordine di esecuzione in attesa delle determinazioni del Tribunale di sorveglianza circa l'applicazione o meno della misura alternativa. Col nuovo pacchetto sicurezza è prevista come obbligatoria l'emissione dell'ordine di esecuzione ogni qualvolta si tratti di reati di furto con due aggravanti (quella di cui all'articolo 624 bis e quella di cui all'articolo 61 numero 11 bis, ossia la circostanza della clandestinità). L'effetto sarà quello dell'incarcerazione della marginalità, mai contemplata, né prima né dopo il 1974, che entrerà obbligatoriamente nel circuito carcerario e che prima di ottenere una possibile misura alternativa dovrà passare per il circuito penitenziario, pressoché privo di educatori e psicologi.

In un'oscillazione ibrida tra Corte Costituzionale e Corte di Cassazione, le misure alternative alla detenzione comprendono oramai anche l'espulsione: qualunque persona dotata di buon senso è in grado di comprendere che per definizione l'espulsione, essendo misura di esclusione, non potrà mai essere misura di inclusione.

Arrivare a considerare l'espulsione come inclusione - al pari delle misure alternative - significa essere all'apice del paradosso e dell'irrazionalità, tanto più se si considera che, laddove venga richiesto, si tratta di una misura automatica, rispetto alla quale il giudice non ha poteri di intervento (Cassazione, 18 febbraio 2009).

In questa prospettiva si potrebbe essere indotti a parlare di una vera e propria "epifania del diritto penitenziario del nemico": il diritto penale del nemico è, in altri termini, transitato nel diritto penitenziario, perdendo di vista che da quel momento non si ha un diritto all'inclusione, ma uno diametralmente opposto.

A questo punto credo si possa correttamente asserire che quello delle misure alternative è un sistema completamente disintegrato, oggi caratterizzato dalla strategia dei cosiddetti grandi internamenti di foucaultiana memoria, rispetto alla quale i primi passi dell'amministrazione Obama si stanno ponendo in controtendenza. I primi documenti americani contengono infatti severe critiche rispetto all'organizzazione e strutturazione del sistema penitenziario degli Stati Uniti.

L'unico conforto che può indurre timide rassicurazioni è forse rappresentato, qui in Italia, dalla Corte Costituzionale o forse ancora dalle pronunce europee in materia, quale ad esempio la decisione quadro del 27 no-

vembre 2008 per la quale il termine di ratifica da parte degli Stati membri - e dunque anche per l'Italia - è stato fissato al 6 dicembre 2011.

Ci rassicura inoltre il fatto che l'Europa continui a parlare di scopi delle misure alternative, quali il rafforzamento della possibilità di inserimento sociale della persona condannata (art. 8) e di riabilitazione sociale (art. 14).

Questo complesso e articolato discorso sembrerebbe dunque ridursi in una scelta tra l'inclusione da un lato e l'esclusione dall'altro.

Ci troviamo a vivere in un'epoca in cui le relazioni tra le persone sono incerte, caratterizzata dalla diffidenza, dalla difesa, dalla chiusura, dall'ossessione per il proprio e dall'ostilità per l'altrui. In termini morali, questo atteggiamento implica pretese di plusvalenza; in termini politici comporta la semplificazione dei problemi, affrontati da un unico punto di vista; in termini costituzionali si traduce in privilegi e discriminazioni.

Occorrerà pensare all'inclusione come a un progetto da avviare.

Ostinarsi a cercare rifugio nel mantra rassicurante della certezza della pena non porterà ad un miglioramento significativo della situazione. Non è pensabile affrontare uno scenario così complesso e con così forti criticità, a cui si aggiunge una situazione di crisi economica mondiale, attraverso il vecchio, costoso e inutile arnese del carcere, strumento che, tra l'altro, per realizzare pienamente le proprie funzioni, dovrebbe assumere valenza residuale. L'unica soluzione è dunque quella di implementare le misure alternative, anche in considerazione del loro consistente vantaggio economico.

Si potrebbe evocare, in mancanza di soluzioni concrete, una favola moderna e romantica del 1951, raccontata da Vittorio De Sica e Zavattini nel lungometraggio "Miracolo a Milano". La canzoncina dei poveri: "Ci basta una capanna per vivere e dormire / ci basta un po' di terra per vivere e morire / chiediamo un paio di scarpe, le calze e un po' di pane / a queste condizioni crederemo nel domani" è seguita dalla scena delle proprietà magiche di una colomba che scende dal cielo e prospetta desideri e aspettative molto diversi, quasi a voler svelare che una capanna, le scarpe, le calze e il pane rappresentano beni in grado di garantire condizioni minime di sopravvivenza.

Sarebbe forse il caso di domandarsi quale colomba possiamo aspettarci.

## Angiolo Marroni

C'è allora un problema, capire la differenza tra un ottimista e un pessimista. A me dissero una volta che il pessimista ha più informazioni, però è anche vero che in fondo questa è un'assemblea di ottimisti, o perlomeno c'è una volontà di fare qualche cosa. È chiaro che noi, per il lavoro che facciamo, per l'impegno che abbiamo, per quello che mettiamo, abbiamo una volontà da ottimisti, ma questo si accompagna alla ragione che può essere quella del pessimismo, e su questo dobbiamo lavorare. Maisto dice che le attuali misure alternative sono in crisi di identità. Io ne ricordo alcune: l'art. 21 prevede l'ipotesi del lavoro esterno, la domanda che sorge però è: chi chiede detenuti per farli lavorare con l'art. 21? Chi può avvalersene? È un'ipotesi importante, io in Lazio la vedo, l'imprenditoria privata non ha una grande volontà di chiedere detenuti nelle proprie imprese; c'è invece, in positivo, una realtà molto importante, che è quella delle cooperative sociali. Sono costituite da portatori di handicap e da detenuti equiparati a soggetti deboli, e hanno dei parametri che consentono di dare lavoro. Nel Lazio c'è una rete di cooperative sociali che se ne occupa. Le amministrazioni pubbliche, almeno nella mia regione, non mi sembra chiedano detenuti per lavorare nelle loro strutture, anche se, attraverso le cooperative sociali, il Comune di Roma, la Regione Lazio, la stessa Provincia di Roma affidano lavori a cooperative sociali come quelle citate. Poi c'è Italia Lavoro, anch'essa impegnata, e nella Regione Lazio è stata approvata una legge che prevede un sistema di micro credito.

Il micro credito prende le mosse dalla famosissima esperienza indiana e ha l'effetto di creare impresa. Interventi importanti, di crediti senza garanzie reali, dove il rischio della perdita esiste ma dove si vedono anche successi importanti.

Possono dare aiuto anche cioè le case di accoglienza per persone autosufficienti (quindi anche detenuti) che possono essere ospitati laddove hanno misure per uscire dal carcere e non si sa dove collocarli. A me è capitato di ricevere una telefonata dal carcere di Regina Coeli, relativa ad un detenuto di 88 anni verso cui era stato emesso un provvedimento alternativo al carcere, che ne prevedeva la libertà seppur temporanea. Il soggetto, che non sapeva dove andare, è stato portato, da funzionari del mio ufficio, in una casa di accoglienza con spese a carico del Garante, perché quella struttura non dava gratis questo servizio. Questo anziano signore è autosufficiente ma la sua famiglia è in Canada, con tutto ciò che ne consegue.

Vi sono poi le RSA, le residenze sanitarie assistite, aperte a tutti, detenuti e non. In Lazio hanno liste di attesa enormi, per entrarvi bisogna aspettare 7, 8 mesi. È un sistema che esiste ma non è in grado di affrontare la realtà così com'è, in tutta la sua ampiezza. Contemporaneamente però, abbiamo norme che si susseguono continuamente: sugli stupri, sulla richiesta di collaborazione come possibilità per uscire dalle misure penali subite; poi c'è il 41 bis, di cui nessuno parla, che è un'altra di quelle misure detentive che a mio parere non sono costituzionali, come non è costituzionale l'ergastolo. Abbiamo poi avuto norme che si sono succedute sugli stupri, abbiamo avuto la Bossi-Fini, poi la Cirielli, la Giovanardi... La tendenza generale è ridurre le misure alternative, renderle più difficili, aumentare le pene per cui, nel tempo, la cosiddetta legge Gozzini è stata fortemente condizionata in negativo. La tendenza può essere perfino quella di smantellarla nei suoi principi ispiratori.

A sua volta la magistratura di sorveglianza ha un compito crescente in chiave amministrativa. Nel Lazio è composta da 12 magistrati, che hanno peraltro la competenza di tutti i collaboratori di giustizia d'Italia, e adesso gli si vuole attribuire anche quella di tutti i 41 bis d'Italia. Dodici magistrati per 14 istituti, per circa 20.000 atti amministrativi l'anno, questi magistrati non possono andare nelle carceri. Il vecchio magistrato di sorveglianza che entrava nelle carceri e parlava con i detenuti non c'è più, è finito. Ora vive in mezzo a carte e ricorsi. Con l'attribuzione del 41 bis io penso che quella magistratura sia esposta anche a rivele amministrative ministeriali, forse perfino punitive.

È chiaro che con l'ottimismo della volontà noi lavoriamo, andiamo nelle carceri, siamo presenti, se i giudici aiutano bene, se i Comuni e le Province nominano i garanti bene....

La nuova norma dà un ruolo diverso ai garanti. Finalmente il mio antico desiderio, di andare nei 41 bis, è stato soddisfatto. Siamo più del deputato o del senatore, che svolgono visite meramente ispettive. Con questa norma il garante può avere colloqui con i detenuti. Ci sarà bisogno di qualche misura regolamentatrice, mi pare evidente, però è un passo avanti importante. Non so come sia successo, perché è una norma in controtendenza rispetto a come va oggi il mondo, però è legge e dovremo farla vivere. La regolamentazione non dovrà svuotare la norma ma precisarla, arricchirla.

Detto questo, qual è la prospettiva generale in questa situazione? Nel clima politico italiano non mi pare probabile un'inversione di tendenza. Se poi pensiamo a come gli eventi condizionano l'opinione pubblica, e soprattutto la loro rappresentazione televisiva per cui qualunque cosa è stupro, l'immigrato rumeno è cattivissimo, i nordafricani li mettiamo nel

CIE, dove si può stare anche 180 giorni... la tendenza è tutta al rafforzamento del carcere.

Siamo arrivati ieri a 60.839 detenuti di fronte a una capienza regolamentare di 43.000. In carcere a ieri c'erano anche 42 bambini da 0 a 3 anni con le loro mamme. Anche qui si aspetta una legge che tuttavia non c'è, e i bambini con le loro mamme aumentano.

Non parliamo poi del minorile, di cui quasi nessuno parla, dove aumenta il numero degli italiani, che si macchiano purtroppo dei delitti più gravi.

Abbiamo detto delle difficoltà incontrate dalla magistratura di sorveglianza, ma la magistratura ordinaria come opera? Circa il 60% dei detenuti sono in carcere in attesa di sentenza, il che vuol dire che sono innocenti finché non c'è una condanna definitiva. Il nostro sistema ci arriva attraverso molti passaggi. È un sistema che non reggerà. Il nostro tasso di detenuti ogni 100.000 abitanti non è quello degli Stati Uniti, ma la tendenza è a crescere. C'è chi propone di privatizzare le carceri, o i servizi delle carceri.

Dobbiamo operare in questa realtà facendo tutto il possibile, ma al contempo dobbiamo mantenere alta la pressione politica e culturale per un diverso codice penale. Dobbiamo riaffermare che il carcere è una pena estrema, "extrema ratio". La pena deve essere non alternativa al carcere, com'è finora, ma deve essere diversa. Certo, deve rispondere a una giusta garanzia di sicurezza per i cittadini, ma allora dobbiamo renderci conto - e soprattutto dobbiamo far capire - che il carcere non garantisce sicurezza. Una pena diversa, anch'essa punitiva ma diversa, sarebbe più rispondente al dettato costituzionale (la nostra Costituzione dice "pena", non "pena carceraria", i costituenti erano molto più lungimiranti di molti successori), e avrebbe un effetto dissuasivo, anche utile. Perché il vero problema è l'utilità della pena, non solo ai fini del reinserimento, ma del rimborso che si deve alla società ferita dal reato.

Lavoriamo ancora, facciamo quello che possiamo, litighiamo o collaboriamo con i magistrati, con l'amministrazione... Possiamo fare tutto questo perché siamo autonomi, dobbiamo marcare la nostra autonomia, mantenendo l'orizzonte di un codice penale nuovo.

La commissione Pisapia concluse i suoi lavori, i quali furono consegnati al Ministero. Tra le altre cose in quell'elaborato si propone l'abolizione dell'ergastolo. Capisco che rimettere in libertà un serial killer possa essere un rischio per la società, ma nella proposta Pisapia c'è anche una misura che tende a tutelare la società da casi estremi, che sono pochissimi; tutti gli altri sono casi psichiatrici e richiedono una presa in carico di tipo sanitario.

## Elisabetta D'Errico

È importante per la Camera Penale di Bologna questa opportunità di intervento e di confronto, per la quale ringrazio, soprattutto in un momento in cui la spinta securitaria sfocia in decreti legge che certamente non tutelano e non garantiscono il cittadino, ma creano allarme sociale e un tasso di intolleranza pericoloso.

Ho ascoltato con molta attenzione tutti gli interventi. Mi interessa particolarmente l'intervento del Presidente Maisto perché opero su questo territorio, ove lui presiede il Tribunale di Sorveglianza. Il suo intervento, certamente molto lucido ed oggettivo in quanto legato ai dati, a mio avviso dimentica un punto importante: le misure alternative in questo Paese funzionano ed hanno sempre funzionato.

Lo studio già citato dal presidente Margara va diffuso e non va dimenticato. Non solo il tasso di recidiva dei soggetti in misura alternativa è assolutamente inferiore a quello di chi sconta la pena in carcere, ma è addirittura inferiore per chi in carcere non ci entra proprio. Il soggetto nei cui confronti la sentenza diventa definitiva e l'ordine di carcerazione viene sospeso, e quindi viene ammesso dalla libertà alla misura alternativa, torna a delinquere molto meno di chi accede alla misura alternativa dopo un periodo di carcerazione.

È un dato importantissimo che purtroppo non viene raccontato ai cittadini. Si batte sulla "certezza della pena", che non vuole dire nulla, è una frase assolutamente priva di contenuto perché la pena è sempre certa, è quella che viene inflitta dal giudice con la sentenza di condanna. È il meccanismo di espiazione che cambia.

Alla misura alternativa si viene ammessi se vi è un percorso di rieducazione, un percorso di risocializzazione compiuto dentro o fuori dal carcere, quindi è un regalo.

Io credo dovremmo incidere sulla cattiva informazione. Il decreto legge del luglio 2008 ha modificato l'art. 656 cpp in negativo introducendo uno sbarramento per cui anche un delitto di furto, qualora ricorrano due aggravanti – ad es. un banale borseggio sul bagaglio di un viaggiatore - determina che il soggetto debba andare in carcere. E questo non solo se è libero, anche se è agli arresti domiciliari, cioè se un giudice ha valutato che quel reato non è così grave e quel soggetto non è così pericoloso da dover applicare una misura cautelare. Credo che i magistrati in questi casi dovrebbero sentire la loro autonomia ed indipendenza schiacciata, e da questo punto di vista qualcosa si potrebbe fare.

Chi sceglie di fare il magistrato di sorveglianza occorre abbia un approccio culturale e un dato caratteriale particolare per rapportarsi col detenuto che è un soggetto in difficoltà, spesso proveniente da altri Paesi e quindi con una cultura diversa. Il magistrato di sorveglianza è un uomo o una donna spesso dimenticato, che vive in solitudine, e del quale ci si ricorda solamente quando avviene qualcosa di grave e di clamoroso. La sentenza che ha condannato i magistrati che hanno concesso la misura alternativa al signor Izzo a mio avviso non può essere un deterrente per i magistrati di sorveglianza, non li può intimorire, perché i magistrati di sorveglianza sono persone coraggiose. In Emilia Romagna il Tribunale di Sorveglianza ha sempre svolto un ruolo importante. Non si sono mai verificati, salvo in due occasioni, casi eclatanti di reati in corso di esecuzione di misura alternativa ed è un tribunale che ha avuto coraggio, che ha lavorato seriamente, con grande attenzione e scrupolo.

Noi siamo certi, Presidente Maisto, che tutto questo continuerà con la sua Presidenza, perché lei ha dimostrato anche oggi di essere uomo lucido, competente, professionalmente preparato e disposto all'apertura, se non ci fosse un dato oggettivo che in questo momento limita tutte queste sue qualità.

Bisognerebbe innanzitutto smettere di legiferare in questo modo, intervenire sull'art. 656 cpp abrogando le modifiche che hanno limitato la possibilità di sospendere l'ordine di carcerazione, perché ogni soggetto ha le sue particolarità, le sue caratteristiche, il trattamento è individualizzato, e quindi non si può legiferare per tipologie di reato oppure per caratteristiche soggettive del condannato. Essere recidivi non vuole dire essere ancora un soggetto che vive la sua vita compiendo dei delitti. Le situazioni cambiano.

Purtroppo spesso in questo Paese le persone si trovano a scontare la pena decorsi molti anni dal momento in cui hanno commesso il reato. Questo è un altro dato su cui bisognerebbe riflettere e lavorare. Però non credo si possa dire che il carcere è sovraffollato perché il processo penale è troppo garantito: così non è, anche perché il 51% dei detenuti, a Bologna addirittura i tre quarti, è lì in custodia cautelare, e il procedimento cautelare - cioè la richiesta di misura, la successiva applicazione, il ricorso prima al Tribunale del riesame e poi in Cassazione - non incide sui tempi del processo. Quello che incide (cito al riguardo un'indagine EURISPES del settembre scorso su vari tribunali italiani, compreso quello di Bologna) è il tempo delle indagini, o quello successivo per il passaggio del fascicolo. Questo non riguarda i detenuti, perché la fase di custodia cautelare ha un termine, quindi in quel tempo il processo viene svolto. Il processo a un detenuto non dura più di tre anni, a volte anche meno, perché le fasi cautelari vengono rispettate.

Sì, modifichiamo le notifiche se lo riteniamo necessario, però non possiamo pensare che si fronteggi il sovraffollamento modificando e diminuendo le garanzie del processo penale.

Il sovraffollamento si supera se si modifica la legge sulla droga, quella sulla immigrazione clandestina, l'ultimo decreto legge anti stupro e tutte quelle norme che obbligano il soggetto ad entrare in carcere, altrimenti il problema sarà senza fine. Quando saranno pronti i padiglioni avremo già sfondato il nuovo tetto di capienza regolamentare. Invece di spendere i soldi della cassa delle ammende per costruire nuove carceri, che è veramente un obbrobrio ma testimonia qual è il fine di tutto quanto, utilizziamo quel denaro per occuparci effettivamente del reinserimento dei detenuti. Aumentiamo gli educatori, gli psicologi, gli agenti di polizia penitenziaria, perché non è pensabile che la rieducazione avvenga senza mezzi, senza strumenti e senza persone.

*Questo va fatto, non vanno costruite nuove carceri. Se ce ne sono da ristrutturare facciamolo, ma i 150 milioni di euro preventivati spendiamoli per il reinserimento sociale. Ed ancora, smettiamola di discutere norme quali il reato di clandestinità, che è privo di senso, perché nessuno straniero sarà in grado di pagare la pena pecuniaria che viene prevista. Si tenga conto, inoltre, che in riferimento al reato di clandestinità è stato stimato un effetto dissuasivo di non oltre il 10% e un aggravio di spesa per le casse dello Stato di oltre 30 milioni di euro annui per la sola celebrazione dei processi con rito direttissimo.*

È chiaro che non è possibile continuare in questo modo, bisogna trovare delle soluzioni alternative. Bisogna continuare però a parlare di carcere, a tenere viva l'attenzione, e a spiegare ai cittadini che nel carcere non ci sono solo i condannati, ma anche coloro che sono accusati di avere commesso un reato, e allo stato sono innocenti.

Credo che sia importante che prosegua l'ottimo lavoro, svolto dalla rete creata dagli enti locali, per produrre lavoro per i detenuti. La tipografia è stata un grande evento per la città di Bologna. Occorre proseguire per portare all'interno del carcere possibilità di lavoro. Se con l'attuale normativa i detenuti avranno difficoltà di accesso alle misure alternative incrementiamo il lavoro all'interno, poniamo in essere attività affinché chi esce dal carcere sia un soggetto qualificato, con una specializzazione, in grado di reperire un'attività lavorativa che magari lo gratifichi, perché evidentemente il soggetto si riabilita anche se ha delle gratificazioni personali.

L'art. 21 dell'ordinamento penitenziario è importantissimo e la sua applicazione è prevista anche per gli imputati. È un articolo in disuso, non ho mai visto un imputato detenuto autorizzato dal magistrato o dal giudice ad andare ad esercitare un'attività lavorativa. Occorre pensare ai lavori

socialmente utili, a misure diverse. Prima di tutto va eliminata la centralità del carcere per pensare a delle alternative.

Spesso mi chiedo a cosa serve oggi il carcere. È una domanda alla quale faccio molta fatica a rispondere, nonostante siano molti anni che svolgo la professione di avvocato e abbia a che fare prevalentemente con soggetti che si trovano ristretti.

Le associazioni di volontariato sono importantissime e hanno una duplice funzione. Da un lato supportano il detenuto in modo non meramente caritatevole o consolatorio. È un supporto psicologico importante, un intervento che può produrre risultati positivi nel rapporto con la famiglia, nella ricerca di attività lavorative o di comunità terapeutiche. Molti volontari hanno rapporti con queste strutture e, per un detenuto che deve intraprendere un programma terapeutico e non ha una famiglia o qualcuno che lo aiuti a predisporlo, con le file di attesa che tutti sappiamo esserci, è importante che qualcuno lavori per lui.

Il volontario è importante anche nel rapporto con il magistrato di sorveglianza perché crea un ponte tra magistrato e detenuto. Certo, il magistrato di sorveglianza in questa città va in carcere, o quantomeno ci è sempre andato e quindi conosce la persona, ma il volontario può rappresentare il percorso di vita del detenuto, le sue condizioni sociali e familiari.

Al riguardo, credo sia da riconoscere anche al DAP un'apertura. Ad esempio l'Unione della Camere Penali Italiane, che ha costituito un osservatorio nazionale sulle carceri, ha ottenuto di entrare come visitatore all'interno della casa circondariale di Torino e il 30 marzo visiterà il carcere di Rebibbia. Io credo che il carcere dovrebbe essere una struttura di cristallo, dove tutti possono vedere quello che accade dentro. È assolutamente importante che tutto questo sia monitorato.

Occorre però invertire la marcia, perché se continueremo ad avere leggi che obbligano i giudici ad applicare la misura cautelare in carcere e a negare le misure alternative non arriveremo da nessuna parte, costruiranno nuove carceri e saremo sempre più poveri, più miseri e meno portatori di valori positivi.

Credo sia necessario fermarsi e cominciare a ragionare in maniera diversa. Non bisogna smettere di parlarne e di fornire una corretta informazione. Credo possa essere utile porre in essere iniziative all'interno delle scuole di ogni ordine e grado, per sensibilizzare, perché purtroppo, in questo bombardamento televisivo, forse i ragazzini non si rendono conto di come stanno realmente le cose.

Concludo sperando che non continui ad essere valido quello che Luigi Pagano, all'epoca direttore del carcere di San Vittore a Milano, scriveva in un suo articolo per "La Repubblica" il 4 ottobre 2002. Sono passati 6

anni e mezzo, la situazione forse è peggiorata. Anche Luigi Pagano si chiedeva a cosa serva la detenzione. Nella parte finale dell'articolo afferma:

“Chi non può uscire dalla prigione si trasforma spesso in un criminale peggiore di quando è entrato. Il ladro di polli o il giovane tossicodipendente lasciato alla mercé e alle lusinghe degli apparenti facili guadagni proposti dalla criminalità organizzata è un giovane spesso perduto per sempre, e a me, a noi, Governo, istituzioni locali, forze sociali, resta a martellarci quella terribile domanda: a che cosa serve oggi il carcere?”. Questo articolo lo tengo appeso nella mia stanza, ogni tanto lo rileggo, e anch'io non riesco a dire a cosa serva la detenzione oggi.

# **I diritti di cittadinanza della popolazione detenuta nel rapporto con la pubblica amministrazione**



## Daniele Lugli

I diritti di cittadinanza dunque. Nel dicembre scorso ripetute iniziative hanno celebrato il sessantesimo dei diritti umani, che gli stati non fondano, ma riconoscono e debbono promuovere e proteggere. Da allora una fitta trama di dichiarazioni, proclamazioni, istituti si sono susseguiti. Insufficienti rispetto ai bisogni, ma comunque presenti. La cittadinanza statale si può articolare in territori più ristretti, purché non diventino arcigni confini. Penso in positivo alle disposizioni con i quali si apre, e non è il solo, lo Statuto di questa regione. Alla cittadinanza italiana si aggiunge la quella europea e mondiale. Questo è un dato, come è un dato che, nell'era della globalizzazione, progressi e regressi, crisi economiche, sociali e politiche si fanno sentire ovunque.

La cittadinanza oggi è di tutti. I diritti sono di tutti. L'ho sentito illustrare in molti modi da bimbi e ragazzi partecipi di un bel progetto regionale. Mi hanno parlato dell'importanza della DUDU: la dichiarazione universale dei diritti umani.

Il fatto che questi ragazzi si appassionassero alla DUDU mi ha dato una certa fiducia. Spero che continuino, che siano meglio dei loro genitori, dei loro nonni. Ho detto loro: Non dimenticatevi le cose che avete detto qui, andate a casa a ripeterle.

Questo incontro con la DUDU è stato, per me, uno dei più interessanti nella ricorrenza del sessantesimo. E qui ripetiamo che i diritti di cittadinanza riguardano tutti quanti, tutta la popolazione, che è l'insieme delle persone che abitano un luogo, anche chi abita dunque una parte separata e nascosta delle nostre città, il carcere appunto. Non credo che questa sia la concezione che comunemente circola tra la nostra gente, neanche sempre tra di noi, salvo che non ci troviamo in occasioni come questa. Bisogna ricordarsene sempre: i diritti, prima ancora di essere qualcosa che viene riconosciuto dagli altri, è qualcosa che siamo capaci di esercitare, che fa parte di una nostra capacità e responsabilità. In molti casi, come ci è stato ricordato, le persone detenute sono persone che hanno mostrato l'incapacità ad esercitare diritti. Hanno bisogno di questa responsabilizzazione, di questa capacitazione. A questo mirerebbe il cosiddetto trattamento.

Ripercorro il titolo della sessione: i diritti di cittadinanza della popolazione detenuta nel rapporto con la pubblica amministrazione. C'è una questione di rapporto dunque. Già quello tra i cittadini che stanno fuori è critico. È difficile essere cittadini, persone che esercitano la sovranità e non affamati, e oggi anche spaventati, consumatori, clienti, ai quali si dà

ragione per imbrogliarli meglio. Il rapporto tra cittadini è spesso di litigiosi individui, insicuri, in distruttiva competizione.

Il bisogno, che permane, di sentirsi parte di una comunità trova sempre più espressioni deviate, xenofobe, razziste.

Il rapporto dei cittadini detenuti, con sé stessi, tra di loro, con le altre persone che lavorano, frequentano il carcere è faticoso, pieno di sofferenza. Non aggiungerò nulla a una platea di esperti. Rilevo che chi sta fuori, se non viene a contatto con quella realtà, sembra convinto che chi sta dentro stia sempre fin troppo bene e ci stia troppo poco, e che più gente dovrebbe starci vista l'impunità della maggior parte dei reati. Il detenuto è il capro espiatorio ideale. Se poi è straniero tanto meglio.

Era diventato un tormentone degli annui Settanta il grido da "Alto gradimento", molti lo ricorderanno: una voce che urlava: "In galera!". Mi pare di sentirlo continuamente ripetere, un mantra della quotidianità, ripetuto da tanti, nelle più diverse circostanze, con le più diverse intonazioni. Caratterizza la nostra convivenza, è panacea per la nostra sicurezza.

Il detenuto straniero raccoglie in sé le caratteristiche (prima evidenziate) del nemico da trattare a colpi di diritto penale, di diritto penitenziario. Con questa costruzione del nemico, alla quale si sta lavorando da tempo e con buon successo, occorre fare i conti.

Veniamo all'ultimo soggetto evocato dal titolo della sessione: la pubblica amministrazione.

La delusione rispetto alla promessa dei due primi commi degli artt. 97 (I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione) e 98 (I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione) che la Costituzione dedica alla Pubblica Amministrazione non è di oggi, ma assume oggi caratteri di ripulsa e appare generalizzata. Se questo è vero per tutti i cittadini, il rapporto dei cittadini detenuti con l'amministrazione è ancora più difficile.

Il nostro ordinamento penitenziario, per autorevolezza di fonti e traduzione normativa e regolamentare, non è certo arretrato. Eppure come constatano detenuti, ma anche operatori, dalla guardia al Ministro, "Le carceri italiane sono fuori dalla Costituzione, talvolta dal principio di umanità".

La buona pubblica amministrazione è assolutamente necessaria. È la mano pratica ("qui non fa d'uopo leggi, qui occorre por mano amministrativa", diceva Carlo Cattaneo). È indispensabile perché abbiano possibilità di attuazione gli articoli 2 e 3 della Costituzione. È una mano necessaria per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che sessanta anni di Repubblica hanno appena scalfito.

È una mano intelligente non meramente esecutiva. Non ci sarebbe sen-  
nò alcun bisogno di pubblici funzionari, la robotica ci avrebbe sostituiti  
da tempo. Si tratta invece di fare la cosa nel momento giusto, ascoltando  
tanto, provando, sbagliando e tornandoci su. È di questo che c'è bi-  
sogno. E occorre la collaborazione di più mani.

Oggi abbiamo a che fare con un problema di detenzione sociale, di un  
uso della pena che ci sembrava di aver superato. L'aveva già detto Le-  
poldo 220 anni fa quando ricordava che vogliamo la pena di morte per  
problemi che nascono dalla società e dalla società devono essere risolti.  
Avremmo dovuto imparare anche la graduatoria dei delitti indicata da  
Beccaria.

Secondo lui il delitto più grave è quello di lesa maestà - oggi diremmo di  
attentato alla Costituzione -, per passare poi ai fatti di criminalità vera e  
propria e arrivare ai comportamenti che recano turbamento nella vita  
sociale. Oggi questi reati sono perseguiti in ordine inverso. Anche questo  
spiega la composizione della popolazione carceraria.

È profonda nel nostro Paese la discriminazione di classe. Non solamente  
dentro alle carceri. Tutte le riforme della scuola che sono state fatte non  
hanno spostato, dal punto di vista della selezione e della mancata pro-  
mozione del sociale, il quadro che descriveva molti anni fa don Milani.  
Un dato solo: secondo una ricerca recente, in Gran Bretagna e in Fran-  
cia, il figlio di persone laureate di reddito medio alto ha due volte e mez-  
zo la possibilità di laurearsi rispetto a uno che non si trova nelle sue  
condizioni. La stessa ricerca riferita all'Italia attesta che da noi il rappor-  
to è di otto a uno.

Lo dico semplicemente per ricordare un elemento di fondo, ben trattato  
in altri interventi, cioè la necessità che, alla dignità affermata dalla Carta  
costituzionale, corrisponda un ruolo all'interno della società. Questo ci  
riporta all'art. 1 della Costituzione: al fondamento nel lavoro.

Mi ha colpito ieri, nel ricordo di Marco Biagi da parte di Luigi Marinucci,  
l'affermazione che gli stessi diritti di libertà abbiano la loro radice nei di-  
ritti del lavoro. I diritti al lavoro e del lavoro sono insidiati per la genera-  
lità della nostra popolazione, per i lavoratori maturi espulsi, per i giovani  
e per le donne che faticano ad accedervi. Sappiamo come il lavoro, du-  
rante e dopo la detenzione, sia semplicemente indispensabile per il de-  
tenuto o l'ex detenuto.

Le difficoltà che sono state accennate, riguardanti l'accesso alle misure  
alternative, si è visto come siano accentuate, centuplicate fino  
all'impraticabilità quando si tratti dei detenuti stranieri. Quello che si an-  
nuncia, segnatamente il reato di clandestinità e il prolungamento della  
permanenza nei centri di identificazione ed espulsione, oltre all'aumento

della detenzione sociale, promettono un'estensione ed un'incrudelimento delle pene.

I Garanti dei diritti dei detenuti, comunque denominati, ai quali la modifica dell'art. 67 dell'ordinamento penitenziario consente l'accesso al carcere, e i Difensori civili in genere, possono avere un ruolo non irrilevante a questo riguardo. La loro attività di informazione, denuncia, sollecitazione nei confronti di tutte le amministrazioni interessate, l'azione di collegamento con i cittadini e le associazioni, possono agevolare l'integrazione delle risorse umane e materiali destinate al carcere. Può ridare consistenza, progettualità e praticabilità alle misure alternative, la cui provata utilità (di strepitoso successo parlava Manconi negli atti del convegno "Carcere, formazione e lavoro" che trovate in cartella) incontra difficoltà che appaiono insormontabili. E mi piace salutare la presenza a questo convegno dell'ombudsman delle Marche che riassume nella sua figura i compiti di Difensore Civico, Garante dei detenuti e dei minori.

Non fit redemptio sine effusione sanguinis, ho appreso a suo tempo dal testo adottato di Diritto penale. Credo che a 250 anni dalla laurea di Beccaria possiamo avere dell'esecuzione della pena, della sua governance, un'idea più fondata sulla conoscenza dei dati e dei risultati ottenuti rispetto a quella, che quasi cinquant'anni fa hanno insegnato a me.

## Maria Martone

Il tema dei diritti di cittadinanza dei detenuti è molto complesso e articolato e certamente non può essere affrontato in maniera disgiunta rispetto al crescente problema del fenomeno dell'immigrazione e dell'aumento dei detenuti stranieri nelle realtà carcerarie.

Per avere un'idea di quello che è l'andamento generale degli istituti penitenziari basti pensare alla situazione bolognese: su 1049 detenuti, 679 sono stranieri.

In termini generali, il concetto di cittadinanza richiama la titolarità dei diritti civili, politici e sociali che consentono all'individuo di svolgere un ruolo attivo all'interno della comunità in cui vive.

In quanto diritti, non possono subire una restrizione in ragione di uno status detentivo, che di converso dovrebbe determinare, con la collaborazione delle istituzioni locali, un loro rafforzamento e una loro implementazione. A titolo esemplificativo, basti pensare all'attivazione all'interno della casa circondariale bolognese e anche in tantissime altre realtà circondariali, di uno sportello anagrafico che garantisce ai detenuti, in quanto cittadini, un accesso facilitato ai servizi anagrafici (rinnovo di documenti o comunicazione di intervenute variazioni ovvero il rilascio di dichiarazioni sostitutive).

A voler sottolineare lo stretto raccordo e la sinergia che deve esistere all'interno della compagine carceraria complessivamente considerata, a tale iniziativa si affianca un'attività di informazione e di comunicazione con i servizi sociali e del territorio, estesa nella realtà bolognese anche al personale della casa circondariale di Bologna.

Il concetto di cittadinanza deve essere ovviamente inteso in un'accezione molto più ampia e tecnica rispetto alle esemplificazioni sopra citate, tale da assurgere al rango di concetto universale. Tanto più se si considera che oggi la realtà carceraria presenta anche problematiche legate a difficoltà di convivenza e di approccio tra diverse culture, determinate dalla presenza di numerose persone di nazionalità diversa.

I documenti sovranazionali, quali quelli elaborati dall'ONU e le regole penitenziarie europee, alle quali l'ordinamento penitenziario italiano si è adeguato, delineano una serie di diritti dei detenuti certamente qualificabili come universali e che dunque prescindono dallo status di cittadino. Basti pensare al diritto alla salute, massima estrinsecazione della cittadinanza in senso ampio e all'obbligo di iscrizione al servizio sanitario previsto per tutti i detenuti, anche stranieri e privi di regolare permesso di soggiorno. L'ulteriore passo in avanti sarebbe rappresentato dal passag-

gio del sistema sanitario penitenziario al servizio sanitario nazionale, anche sotto il profilo della promozione alla vita e della gestione del disagio psichico.

Sebbene sul piano dei principi questo ampliamento dei diritti si sia registrato, non si può negare che la condizione detentiva spesso si caratterizza per l'esistenza di scontri burocratici che di fatto rallentano, anche se solo sul piano temporale, l'accesso ai diritti minimali, quali ad esempio l'integrità familiare.

Nel percorso di risocializzazione del detenuto la conservazione dei rapporti con la famiglia diventa non soltanto una risorsa ineliminabile, ma un vero e proprio diritto della persona, in quanto strumento e modo di estrinsecazione della persona verso la vita umana.

Ora, se questo è vero da un punto di vista di principio, purtroppo la sua realizzazione, soprattutto per i detenuti stranieri, trova comunque degli ostacoli di natura burocratica. Non sempre infatti riescono ad avere legami stabili con la propria famiglia di origine a causa da un lato della clandestinità (che tra le altre cose, non consente una piena capacità di autocertificare gli stati personali e familiari) e dall'altro dei meccanismi burocratici che non permettono un accertamento immediato di quello che è il vincolo di parentela tramite le attività consolari.

La mancanza di punti di riferimento familiari e sociali incide certamente sull'accesso alle misure alternative alla detenzione (diritto alla risocializzazione), sul diritto alla maternità, alla tutela dei figli minori che spesso raggiungono le madri in contesti carcerari poco adeguati, nonché sul diritto al lavoro.

L'amministrazione penitenziaria, per necessità di cose, si trova quotidianamente ad affrontare queste problematiche, anche di natura burocratica, nella frenetica esigenza di conciliare gli interessi della sicurezza con quelli della rieducazione. Siamo dunque in presenza di un'amministrazione che si trova a gestire questa distonia fra un riconoscimento formale di diritti e le loro concrete modalità di esercizio.

Questa amministrazione dunque crede molto nell'istituto della difesa civica in senso lato, e più in particolare nella figura del Garante dei diritti dei detenuti, proprio perché rappresenta un importante ausilio nella risoluzione di tante problematiche. La figura del Garante non viene infatti principalmente percepita nella sua funzione di controllo delle condizioni detentive, ma soprattutto in quella di promozione e di impulso che le consente una relazione con i contesti istituzionali, locali e sociali, più flessibile di quanto può fare il sistema amministrativo penitenziario.

Questa funzione di facilitazione risponde pienamente ai principi di sussidiarietà e di prossimità territoriale e di conseguenza garantisce un avvi-

cinamento al territorio di quelli che sono i bisogni e le problematiche presenti all'interno.

Il diritto alla salute, alla formazione, alla famiglia e al lavoro - che rappresentano nel loro insieme i diritti della cittadinanza - non sono pienamente ed effettivamente riconosciuti per ragioni diverse, primo tra tutti il sovrappollamento (1.049 detenuti su Bologna a fronte di una capienza tollerabile intorno agli 800) che ovviamente genera promiscuità in spazi ristretti e si ripercuote sulle condizioni igienico-sanitarie. A ciò si aggiungano le strutture fatiscenti a cui si sta cercando di ovviare attraverso una politica di rilancio dell'edilizia penitenziaria orientata, ci si augura, non soltanto alla creazione di nuovi posti detentivi, ma anche alla promozione e allo sviluppo di concreti miglioramenti della vita quotidiana. Non bisogna dimenticare, infine, la carenza di personale, sia per quanto riguarda la polizia penitenziaria (400 unità circa) sia per quanto concerne l'area educativa che nel carcere di Bologna è ridotta oggi a sole tre unità.

A fronte di questi dati è un dovere, in primis dell'amministrazione penitenziaria, chiedersi quali percorsi di reinserimento sociale possano effettivamente essere attivati per i detenuti, quali diritti di cittadinanza in senso ampio debbano essere ad essi riconosciuti, ma soprattutto quali siano le soluzioni possibili.

Sarebbe opportuno in primo luogo superare una rigidità, ma anche una autoreferenzialità che il sistema penitenziario porta con sé da anni in modo da recuperare il valore centrale della persona, intesa sia come detenuto sia come dipendente.

Le persone necessitano infatti, in coerenza con il principio di sussidiarietà, di essere avvicinate sempre più al territorio nel quale possono sviluppare e soddisfare i loro bisogni.

L'organizzazione penitenziaria deve avviare delle semplificazioni nelle procedure amministrative e valorizzare al meglio le professionalità esistenti, con particolare riferimento alla mediazione culturale. Sarebbe certamente auspicabile introdurre finalmente il mediatore culturale come figura professionale dell'amministrazione penitenziaria al fine di avviare attività formative di riqualificazione, così come imposto dallo stesso regolamento di esecuzione. Questo non può prescindere da una stretta connessione con il territorio, le istituzioni, le reti sociali e la fertile risorsa del volontariato, né dall'attivazione dei meccanismi di facilitazione istituzionale propri delle figure dei Garanti e dei Difensori Civici, a cui si rende sempre più necessario rivolgersi per risolvere le problematiche essenza stessa della condizione detentiva.

Per concludere, non si può nascondere che l'unica vera alternativa passa oggi necessariamente attraverso un percorso di revisione del codice pe-

nale, o comunque attraverso un processo di rinnovamento (o anche di regionalizzazione) che consenta di creare un sistema penitenziario maggiormente rispondente ai bisogni locali di un territorio - ambito già consistente per la finalità di recupero sociale - che non deve e non può appartenere alla sola amministrazione penitenziaria, ma a tutto il contesto territoriale e cittadino.

## Elisabetta Calari

Mi riconosco molto tra i "recidivi" che stamattina Corleone ha riconosciuto tra i presenti; aggiungerei la definizione di "resistenti", di fronte al richiamo, assecondato da più forze politiche, verso logiche securitarie che influenzano negativamente le politiche pubbliche e contrastano l'integrazione sociale delle persone detenute.

Questo ragionamento ha maggiore evidenza se ci riferiamo ai detenuti immigrati. Il fenomeno migratorio è in rapida crescita, associato a un più che proporzionale aumento di stranieri in condizione di detenzione. A ciò si aggiunga una strumentale speculazione politica che associa l'aumento delle presenze straniere sul nostro territorio alla crescita di fenomeni di criminalità che aumentano l'insicurezza delle nostre città. La corretta lettura di questi dati diventa necessaria per chi ha responsabilità di governo e un elemento imprescindibile per rafforzare l'efficacia degli interventi che si intende mettere in campo.

Una veloce premessa ha a che fare con il tema del diritto; noi chiediamo ai cittadini stranieri, nel momento in cui entrano nel nostro paese, di aderire incondizionatamente al nostro sistema di valori imperniato nel complesso di norme e leggi attuali, e in tal modo subordiniamo il riconoscimento dei loro diritti all'accettazione incondizionata dei nostri valori. La logica legalitaria impone allo straniero il principio dei diritti/doveri da rispettare. Ma se la normativa (v. Bossi-Fini) usa come paradigma una immigrazione intesa come problema di ordine pubblico, è chiaro quanto difficile sia pretendere l'accettazione da parte del soggetto straniero del nostro sistema di regole. È necessario regolare i flussi migratori ed è altrettanto necessario promuovere il riconoscimento del diritto di cittadinanza degli stranieri. Una legge così intesa non solo non facilita la regolarizzazione ma addirittura provoca pericolosi fenomeni di esclusione sociale.

È ormai giunto il tempo di affermare il fallimento delle nostre politiche migratorie. Le condizioni di forte povertà dei paesi di origine spingono queste persone verso progetti migratori che incontrano numerose difficoltà e alcuni di loro, una volta arrivati nel nostro Paese, commettono reati, per la maggior parte contro il patrimonio e legati allo spaccio di stupefacenti. Per molti di essi il carcere è la prima istituzione che incontrano. Sfuggono la povertà e mandano a precipizio il loro progetto di vita.

Garantire parità di trattamento anche nell'esecuzione della pena dovrebbe essere logico e incontrovertibile. Vero è che resta invalsa, ad esem-

pio, la pratica di notificare i provvedimenti cautelari senza l'ausilio di un interprete, a cui si cerca di sopperire attraverso una richiesta di mediatori culturali (che oltretutto avrebbero ben altre funzioni). Se non riusciamo ad assicurare che il trattamento dal processo alla pena sia garantito sul principio di uguaglianza forse qualcosa in più dovremmo fare, anche come enti locali, affinché si rafforzino le azioni di sostegno a queste persone. È evidente che l'uso sproporzionato di provvedimenti di custodia cautelare agli stranieri irregolari è dovuto a una pericolosità sociale riferita perlopiù a condizioni socioeconomiche e alla mancanza di integrazione e radicamento sul territorio. Non ritorno sulla contraddizione più volte richiamata della totale inefficacia del principio rieducativo della detenzione nei confronti dei cittadini stranieri non europei, per i quali l'epilogo della vicenda penale si chiude con un'espulsione.

Stessa difformità di trattamento (e quindi di non imparzialità) è riferita alle possibilità di accesso alle misure alternative. Anche l'ONU con un rapporto sulla detenzione arbitraria ci rimprovera di essere il paese europeo con la percentuale più alta di detenuti in attesa di giudizio e ci raccomanda una revisione della legge che punisce con pene detentive chi viola la legge sull'immigrazione, per cui l'essere cittadino irregolare diventa di per sé un reato. Altra raccomandazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite riguarda i limiti imposti alla libertà dei richiedenti asilo nei Centri di accoglienza.

Lo scenario che abbiamo di fronte, aggravato dagli effetti di una crisi economica che pare non avere uguali nella storia degli ultimi cinquant'anni, è destinato a un peggioramento dei dati e di conseguenze delle problematiche ad esso connesse. Nel 2007 la popolazione straniera detenuta in Emilia Romagna era pari al 51% (a Bologna ora sulla soglia del 70%) e dipende da una serie di fattori: la difficoltà ad accedere a difese qualificate, il maggior ricorso alla custodia preventiva, la difficoltà (in alcuni casi assenza) di misure alternative e la difficoltà di percorsi trattamentali di formazione-lavoro.

La percentuale di stranieri irregolari che commette reati è altissima, mentre quella riferita agli stranieri regolari non è molto dissimile dal dato presentato dai cittadini italiani. Va da sé che, per contrastare efficacemente questo fenomeno e agire in forma preventiva, è necessario rafforzare le pratiche di regolarizzazione e migliorare le politiche di integrazione sociale dei cittadini stranieri. Queste sono competenze degli enti territoriali. La Regione Emilia-Romagna definisce con un piano triennale gli obiettivi strategici sui quali orientare le politiche di integrazione dei territori e individua come assi portanti la mediazione e il contrasto al razzismo e alle discriminazioni.

Da diversi anni sono attivi nelle carceri gli sportelli informativi per i detenuti e grande importanza è riconosciuta ai servizi di mediazione culturale garantiti dall'amministrazione comunale e concordati annualmente dal Comune con il Comitato locale Esecuzione Penale.

Anche a Bologna, nel carcere della Dozza, questi sportelli sono attivi da diversi anni, e grande importanza è sempre stata riconosciuta all'attività di mediazione che riesce ad essere garantita, seppur con qualche difficoltà di risorse, dall'amministrazione comunale. Il Comitato Locale Consultivo, cui spetta il coordinamento degli interventi in carcere, ha chiesto di rafforzare gli interventi di mediazione, confermati per il 2009.

Nel ribadire l'impegno dell'Amministrazione comunale di Bologna segnalo un progetto partito quest'anno ma che speriamo possa proseguire: i detenuti che escono dalla casa circondariale di Bologna ricevono un piccolo kit con il necessario per orientarsi nella città. Mi rendo conto che, rispetto alla drammaticità dei problemi, è pochissima cosa, però è una prima risposta concreta e immediata per una persona che esce dal carcere e non ha neanche il biglietto dell'autobus per recarsi in città.

Una menzione particolare vorrei riservare allo sportello di informazione legale che da circa un anno opera col sostegno dell'ufficio del Garante. La consulenza giuridica risulta di grande utilità per il detenuto straniero, che può mantenere i rapporti con il proprio legale e ottenere una corretta informazione sui diritti del detenuto. Questo servizio si connota come strumento per la promozione dell'esercizio dei diritti e delle opportunità di partecipazione. Sono note le difficoltà degli enti locali a garantire l'ampliamento, ma in alcuni casi anche solo la continuità dei servizi per la comunità. Anche per questo sportello viene chiesto di garantire le risorse necessarie al suo funzionamento. Mi impegnerò a nome dell'amministrazione comunale per trovare una soluzione, spero positiva alla richiesta.

## Maria Pia Brunato

Nella mia lunga esperienza, da un lato di Garante e dall'altro di amministratore pubblico, ogni amministrazione pubblica e ogni istituzione sono da considerarsi come piccoli regni che con grande difficoltà si confrontano l'uno con l'altro. Ciò genera ovviamente una grande dispersione di potenzialità. In tale prospettiva i dibattiti e gli incontri, oltre a indicare i percorsi e gli obiettivi, devono diventare momenti e strumenti di pressione presso le istituzioni per favorire una necessaria cooperazione e condivisione su temi comuni.

Un esempio rilevante e attuale riguarda il trasferimento delle competenze sulla salute al sistema sanitario nazionale, che prima è stato deciso e dopo si sono definite le modalità, incontrando il problema di una suddivisione dei ruoli tra medici di guardia, psicologi, eccetera. Nessuno si è tuttavia posto il problema di che cosa accade a un detenuto affetto da patologia e curato da qualche medico o specialista, che per motivi di sicurezza nel giro di sei ore viene trasferito.

Su questo tema da un lato l'amministrazione penitenziaria non è disposta a fare concessioni e dall'altro la sanità pubblica pare incapace di comprendere il problema della sicurezza.

La soluzione sarebbe facilmente individuabile e percorribile tenendo di vista il principio della territorialità della pena.

Ad eccezione del mafioso di grosso calibro, che non può essere trattenuto in Sicilia per motivi comprensibili, se nell'ambito dei reati "ordinari" un detenuto venisse mantenuto nella sua regione, quest'ultima potrebbe esercitare senza problemi il diritto alla salute, alle relazioni familiari e al lavoro. Se venisse riconosciuta la possibilità di iniziare in carcere un percorso di formazione e di lavoro, in modo tale che la detenzione corrisponda a parte del suo percorso di vita e si inserisca in un progetto futuro, tutto assumerebbe allora un senso.

Se si pensa invece di avviare un detenuto alla formazione e a un lavoro che, cambiando regione, difficilmente potrà esercitare, soprattutto se straniero, così come se si pensa di orientare i detenuti stranieri a un lavoro difficilmente spendibile nel paese d'origine, trascurando che sulla maggior parte di essi pende un decreto di espulsione, allora gli sforzi e le risorse impiegate saranno del tutto vani.

È necessario che l'amministrazione penitenziaria e la Regione, titolare della maggior parte delle competenze sulle persone detenute ed ex detenute, intraprendano un percorso ragionato di educazione al lavoro e alle regole.

Talvolta le strutture della regione diversamente coinvolte non interagiscono e adottano iniziative senza coordinarsi e all'insaputa l'una dell'altra. Ad esempio, spesso si svolgono riunioni all'Assessorato alla Sanità per trattare il problema dei detenuti con problemi di salute mentale, nella più completa assenza dell'Assessorato alla Formazione, quindi senza conoscere la disponibilità di fondi.

Il lavoro viene acclamato come tema fondamentale da parte di molti direttori di carceri: per rendere bene la dimensione del problema basti pensare che il direttore del carcere di Torino, Pietro Buffa, persona di grande esperienza, dichiara con grande soddisfazione che su 1.600 detenuti esistono 50 posti di lavoro.

Non si può nascondere che quella parte fondamentale della pena rappresentata da un percorso di riabilitazione, viene in realtà garantita a pochissimi, non per mancanza di iniziativa del direttore, ma perché l'Assessorato al Lavoro della Regione (in questo caso il Piemonte), pur apportando modifiche alle leggi di accesso al lavoro, non è intervenuto con riguardo alle persone detenute, dimostrando una totale insensibilità sul tema. Del pari, l'Assessorato alla Formazione non ha immaginato un percorso formativo "preferenziale" all'interno del carcere e neppure ha destinato a tali scopi i fondi europei che hanno come prerogativa l'inclusione sociale. Allo stesso modo il consiglio comunale di Torino, dopo aver fortissimamente voluto la figura del Garante, pare averne dimenticato l'esistenza, diminuendone in tal modo l'autorevolezza e le potenzialità intrinseche.

Se un'istituzione (sia essa Stato, Regione, Provincia, Comune) istituisce la figura del Garante, è necessario che le conferisca tutti gli strumenti e le possibilità per agire in modo incisivo.

In particolare il Garante comunale, è necessario possa essere un effettivo coordinatore, un promotore delle azioni della città, con un potere di interlocuzione alla pari rispetto agli Assessori.

È inoltre necessario che il Garante sia indipendente, autorevole e riconosciuto; in caso contrario si tratterebbe di un istituto vuoto e assolutamente inutile.

## Marina Cesari

Quando parliamo dei diritti di cittadinanza della popolazione detenuta in rapporto con la pubblica amministrazione, gli ambiti coinvolti sono due: il rapporto tra carcere e territorio, e le modalità di esercizio concreto ed effettivo del diritto di cittadinanza.

Rispetto al tema carcere e territorio si sente molto parlare della rete, concetto sfuggente, non visibile, non conosciuto e privo di una sua operatività. La rete può essere esercitata solo se le condizioni organizzative, amministrative e gestionali ne garantiscono il funzionamento.

Il decentramento del welfare nel territorio - e quindi ai quartieri - attuato dal Comune di Bologna pone certamente le basi per dare effettività alla rete, poiché rappresenta il modello amministrativo di riferimento, idoneo ad accogliere tutti i soggetti impegnati su questo tema (le associazioni, le istituzioni, i servizi, etc.).

Questo percorso ha avuto inizio nel 2006 con una delibera del Consiglio Comunale che ha sostanzialmente collocato il territorio al centro della rete dei servizi e ha individuato i quartieri come principali referenti nei rapporti con i cittadini e nella predisposizione dei piani di intervento e dei progetti assistenziali.

Lo stesso quartiere diventa peraltro il committente delle aziende pubbliche dei servizi alle persone, le cosiddette ASP (definite dalla legge regionale), e dei fornitori accreditati per la gestione di servizi. Tra le varie specializzazioni previste dall'amministrazione comunale, c'è anche quella dei progetti rivolti alla popolazione detenuta.

In quest'ottica, la relazione tra istituzioni diverse, ossia la rete dei servizi, risulta mediata e radicata nel territorio, con le sue potenzialità e criticità, con i suoi aspetti positivi e negativi.

La casa circondariale della Dozza si trova nel quartiere Navile, il più grande di Bologna, caratterizzato dalla più alta percentuale di residenti stranieri sul territorio, pari circa al 12%. È una percentuale piuttosto importante, che a sua volta determina un'elevata presenza di stranieri nei servizi: si pensi agli asili nido, alle scuole materne, in certi casi anche alle elementari dove si registrano percentuali superiori al 50%, fino al 70-80% in una sezione di nido o di scuola materna.

La presenza stranieri dunque è tale da orientare i servizi: un asilo nido con un 80% di bambini non italiani deve necessariamente ragionare non tanto su come fornire servizi dedicati agli immigrati, ma su come orientare i servizi genericamente intesi ad un utente che ha la caratteristica di essere straniero.

Il recente protocollo di intesa siglato tra il Quartiere Navile e la casa circondariale di Bologna per la fornitura dello sportello anagrafico ai detenuti rappresenta certamente un buon esempio di come la popolazione detenuta può esercitare concretamente il diritto di cittadinanza.

Il progetto, tra i primi in Italia, è stato fortemente voluto dalla Garante Desi Bruno oltre che dall'Assessore alle Politiche Sociali Scaramuzzino, e ha trovato una forte collaborazione, da un lato tra gli operatori e il direttore della casa circondariale, dall'altro lato nel quartiere stesso. Si tratta senza dubbio di un esempio di effettiva collaborazione nel rapporto tra le pubbliche amministrazioni per l'esercizio del diritto concreto della cittadinanza.

Un operatore dello sportello del cittadino, per ora due volte al mese, si reca presso la casa circondariale e lì, dotato degli strumenti necessari (computer, stampante, linea per il collegamento telematico con la banca dati del Comune) può gestire ed erogare tutti i servizi anagrafici richiesti dai detenuti e dagli operatori che vi lavorano. In collegamento con la casa circondariale, l'incaricato può dunque assicurare la regolarità della gestione ordinaria dei movimenti anagrafici ovviando a un problema assai frequente in passato, ossia quello del mancato esame delle pratiche e delle richieste anagrafiche - che venivano rimandate al richiedente - in quanto incomplete o compilate in maniera non adeguata.

Il servizio ha ripercussioni significative sotto il profilo della residenza, elemento fondamentale per l'esercizio concreto del diritto di cittadinanza, poiché rappresenta, nel campo sociale e sanitario, uno dei perni essenziali riconosciuti dalla normativa per il diritto dei servizi stessi: alla garanzia della residenza si accompagna, in altre parole, la garanzia di tutti gli altri servizi non solo di base.

Vi sono in ogni caso, seppur più datate, anche altre esperienze concrete. Si pensi allo sportello mediativo di informazione che in un anno ha svolto circa 1.300 colloqui; a questo dato piuttosto significativo sono tuttavia seguiti percorsi di presa in carico e di inclusione sociale di pochissime decine di unità, pari circa al 2% della globalità. Ciò non toglie che si tratti di un buon servizio, dotato di una sua concretezza sotto il profilo della mediazione e della relazione con le persone, e con tutta probabilità ha solo necessità di affinarsi sul piano dell'integrazione sociale e della presa in carico sul territorio.

Le borse lavoro rappresentano con tutta probabilità uno degli strumenti più forti e consolidati attivati in questi anni dalla rete dei servizi per la popolazione detenuta. Anche qui, a fronte di una cinquantina di percorsi avviati ogni anno, il vero inserimento lavorativo coinvolge circa 10-12 persone. Ciò accade forse anche perché ancor oggi la borsa lavoro ha

una connotazione molto forte di tipo sociale e richiede dunque ulteriori passaggi rispetto al tema dell'integrazione lavorativa.

Le criticità evidenziate vanno rilette alla luce della presenza sempre più massiccia di detenuti stranieri. Così come sul territorio si rende necessario orientare tutti i servizi alla multiculturalità, lo stesso deve accadere all'interno del carcere. In questa prospettiva il Garante rappresenta una grande ricchezza poiché garantisce l'apporto di un punto di vista particolare e importante, fondamentale anche in una città come Bologna, dove il livello dei servizi è mediamente elevato rispetto alla qualità e alla quantità di quelli complessivamente erogati.

## **Seconda sessione Saluti introduttivi**



## Anna Maria Dapporto

La tutela dei diritti delle persone private della libertà personale rappresenta un tema di grande emergenza per il nostro Paese e per la nostra Regione.

Nelle carceri esistono problemi di sovraffollamento, di carenza di personale, di fatiscenza delle strutture, di suicidi fra i detenuti e fra gli agenti e di rispetto dei diritti dei detenuti.

Non bisogna poi dimenticare l'alta percentuale di detenuti in attesa di giudizio. La Regione Emilia-Romagna ha siglato nel 1987 un protocollo con il Ministero della Giustizia che ha come obiettivo la costante collaborazione fra Regione e PRARP, il coinvolgimento degli enti locali e la partecipazione dell'associazionismo.

Le competenze regionali in materia sono limitate al miglioramento delle condizioni di vita delle persone detenute, all'integrazione sociale e al loro reinserimento nella comunità attraverso il lavoro. Il sovraffollamento e la carenza di organico sono ovviamente elementi che impediscono una piena efficacia dei progetti realizzati.

La Regione Emilia-Romagna non condivide le linee di intervento nazionali finalizzate a un puro e semplice ampliamento edilizio, per due ordini di ragioni: in primo luogo perché il tempo necessario alla loro realizzazione è talmente lungo che a lavori conclusi si sarà probabilmente arrivati a livelli di saturazione comunque inaccettabili, e in secondo luogo perché il lavoro di inclusione socio-lavorativa passa necessariamente attraverso le persone. Sotto questo profilo perl tutto tace, pare anche ci sia qualche carcere pronto che non apre per mancanza di personale.

Il 19 febbraio 2008 è stata approvata la legge regionale n. 3 per la tutela delle persone ristrette la quale, oltre a prevedere l'istituzione del Garante regionale, pone l'attenzione al campo della mediazione penale. Nel 2008 la legge è stata finanziata con 200000 euro che hanno consentito di sostenere progetti per il reinserimento sociale dei detenuti (a Reggio Emilia e a Rimini) e, a Bologna, programmi di formazione congiunta per gli operatori del Comune, della amministrazione penitenziaria e dei servizi sanitari operanti in carcere.

In attesa della nomina del Garante, attualmente l'attività di tutela e garanzia dei detenuti viene svolta dal Difensore Civico regionale.

In questi primi mesi del 2009 si è assistito alla conversione in legge del decreto 207 - maxi emendamento mille proroghe - con cui è stata approvata una nuova normativa per i Garanti dei detenuti.

In linea generale i detenuti potranno avere colloqui, anche al fine di collaborare alla redazione di atti giuridici, non più solo con congiunti e avvocati, ma anche con il Garante, il quale potrà entrare liberamente nelle carceri senza necessità di preventiva autorizzazione.

Si auspica perciò che un sempre maggior numero di Comuni voglia dotarsi di tali figure di garanzia, anche su sollecitazione delle associazioni che si occupano delle problematiche penitenziarie.

Occorre contribuire alla maggiore diffusione di una cultura che ponga al centro la tutela della dignità umana, nonché prevenire e affrontare con più coraggio la difficile situazione del sistema carcerario italiano.

# **L'erogazione del Servizio di Medicina Penitenziaria da parte del SSN**



## Angelo Fioritti

Il passaggio della sanità penitenziaria dall'Amministrazione Penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale è stato fortemente voluto, all'interno della precedente legislatura, dalle Regioni in accordo con il Ministero della Salute e il Ministero della Giustizia, a completamento del percorso che era iniziato nel '99 con il decreto legislativo 230/99 "Riordino della medicina penitenziaria" e che già aveva portato a un importante passaggio di competenze sanitarie al Servizio Sanitario Nazionale e Regionale, in particolare modo per quanto riguarda l'igiene pubblica e le tossicodipendenze. Per tutto quel periodo, il transito dell'intero servizio sanitario penitenziario è rimasto in stand by con alcune sperimentazioni locali. Furono designate 5 Regioni sede di sperimentazioni con un atteggiamento sostanzialmente di attesa, di sospensione del processo, che è andato avanti più per strattoni locali che sotto un forte coordinamento nazionale. Eppure queste esperienze hanno dimostrato, soprattutto nell'ambito delle tossicodipendenze, un grosso potenziale di salute pubblica. Nella nostra regione – ma non mi risulta che sia molto dissimile in altre –, al momento dell'indulto la continuità intra-extramuraria nella cura dei tossicodipendenti è stata talmente alta che il follow up delle persone uscite per indulto e tossicodipendenti con progetto di cure ha sfiorato il 95%, il che significa che la continuità di équipe e la continuità di cure del Servizio Sanitario fra il dentro e il fuori del carcere è sicuramente una garanzia di salute e di cura del cittadino.

Le Regioni si sono spesso domandate perché, se questo era possibile per le tossicodipendenze, non fosse ampliato a tutti gli aspetti di cura della salute. Quindi, il fronte delle Regioni è stato sufficientemente compatto nell'aderire ai progetti ministeriali che hanno portato, prima, alla finanziaria 2008 e poi, successivamente, al DPCM del 1° aprile 2008, che ha sancito non solo il transito delle risorse del personale e delle funzioni dall'amministrazione penitenziaria al Servizio Sanitario Regionale, ma ha anche previsto le modalità con cui questo doveva avvenire, con diversi allegati di cui i due più importanti riguardano l'intera Sanità Penitenziaria e il trasferimento e superamento dell'Ospedale Psichiatrico Giudiziario. Il 2008, quindi è stato per tutte le Regioni un anno di intenso lavoro a livello locale, soprattutto per garantire una forma fluida di transizione a livello amministrativo, delle risorse e del personale. Solo per fare un esempio, in Emilia Romagna sono transitati 249 operatori da un'amministrazione all'altra, tra l'altro con forme contrattuali molto differenziate: operatori dipendenti, incaricati, incaricati provvisori, incaricati

definitivi, a contratto, a contratto libero professionale, a contratto tutelato, contratti collettivi nazionali, eccetera, dallo schema dell'amministrazione penitenziaria a quello delle organizzazioni sanitarie. Questo è andato avanti in maniera non uniforme in tutte le Regioni: quelle a statuto speciale non hanno ancora recepito il DPCM e sostanzialmente lavorano ancora con il vecchio regime, in altre il trasferimento del personale non si è completato nei tempi previsti, e in alcune Regioni gli operatori lavorano ancora senza avere ricevuto una o più mensilità dello stipendio. L'impegno profuso nel nostro territorio, intanto nel contrattare con i professionisti, dalla Regione e dalle amministrazioni dell'Azienda USL, ha garantito nei tempi stabiliti questa transizione. Dal mese di ottobre tutto il personale ha uno stipendio e un inquadramento solido all'interno del Servizio Sanitario Nazionale.

Un ultimo argomento da affrontare è quello dei contratti che sono stati prorogati fino al giugno 2009: vi è già una bozza di accordo con i sindacati degli operatori penitenziari perché questo riesca ad avvenire preservando il mantenimento delle competenze dei professionisti che hanno maturato esperienza all'interno delle carceri e favorendo la loro integrazione e acquisizione all'interno del Servizio Sanitario Nazionale. È un segnale concreto che ha dato la Regione, per mettere gli operatori nelle condizioni di massima serenità in un contesto peraltro molto fluido.

Il punto cruciale della riforma è il valore di salute pubblica che può avere questo incontro fra il Servizio Sanitario Nazionale e l'universo penitenziario. La Regioni sono state tutte compatte proprio perché riconoscevano questo valore, vedevano nel carcere forse l'ultimo pezzetto di territorio non ancora integrato nell'universalità del Servizio Sanitario Nazionale. È però un incontro da costruire, è una storia tutta da scrivere. Bisogna essere realisti ed onesti: il potenziale con cui il Servizio Sanitario Nazionale può contribuire alla salute all'interno delle carceri è da declinare giorno per giorno, richiede una comunicazione costante, diretta e onesta fra le due amministrazioni.

La Regione Emilia-Romagna è abituata a lavorare sulla programmazione, sulla valutazione dei risultati, ed è un'organizzazione decentrata, regionale, fortemente devoluta, quindi autonoma su livelli regionali; dobbiamo rapportarci a un'istituzione che, al contrario, è fortemente centralizzata, che lavora molto su emergenze e in cui le attività di programmazione sono a livello nazionale e spesso anche molto ristrette nei tempi, sulla base dei mutati quadri legislativi. Questo produce un'interazione non facile. In questo primo anno ci siamo incontrati molte volte, ma non abbiamo ancora stretto un accordo quadro fra l'amministrazione regionale e le amministrazioni penitenziarie. Abbiamo stretto alcuni accordi parziali sul transito dei locali, sull'utilizzo delle attrezzature, una conven-

zione quadro sui principi di leale collaborazione ma, per esempio, su come attuare quanto previsto negli allegati a e c del DPCM, cioè su come utilizzare le linee guida che il DPCM dell'1 aprile prevedeva per la sanità penitenziaria e per il superamento dell'OPG, siamo ancora lontani.

Le Regioni hanno proposto, nei due tavoli preparatori che hanno preceduto l'insediamento dell'Osservatorio permanente sugli OPG e del tavolo permanente sulla Sanità Penitenziaria, due agende dei lavori, due road map. Tra l'altro, la Regione Emilia Romagna è stata incaricata di coordinare il lavoro di preparazione di questa agenda per tutte le regioni. Abbiamo presentato effettivamente un documento che la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che coordina i tavoli permanenti, ha recepito e ha posto immediatamente la discussione di questo tavolo bipartito fra amministrazioni regionali e centrali. Siamo fiduciosi che la tempistica, abbastanza stringente, che la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha dettato, possa condurre effettivamente a calendarizzare le tappe, pur in un contesto molto in movimento.

Oggi sono stati evocati scenari diversi che potrebbero portare la popolazione penitenziaria a 80.000 unità, alla costruzione di nuovi edifici, al superamento di carceri non più idonee. Noi riteniamo che queste decisioni dovrebbero vedere il coinvolgimento del Servizio Sanitario Nazionale. Purtroppo nel corso di questo anno l'interazione ha ricalcato modelli precedenti, in cui la programmazione viene fatta all'interno dell'Amministrazione Penitenziaria, e al Servizio Sanitario Nazionale viene posto l'obbligo di corrispondervi con lo stanziamento di risorse e di personale, spesso senza sapere esattamente chi fa che cosa. Vogliamo ottimisticamente attribuire questo al fatto che l'integrazione è recente, che ci voglia del tempo per rodarla. Non è però la stessa cosa programmare un intervento sanitario per tre, quattro o cinquemila persone e, nel momento in cui si mette mano alla logistica e si costruiscono nuove strutture, sarebbe interessante chiedersi quale impatto sanitario ci sarà, o come meglio costruire queste strutture per fare fronte alle esigenze di carattere sanitario.

Visitando gli istituti penitenziari, mi sono imbattuto in alcuni reparti-infermeria che presentavano problemi anche a livello di logistica sanitaria. Interpellare prima, rispetto ai piani di costruzione, gli esperti in sanità pubblica o di edilizia sanitaria dell'amministrazione regionale, probabilmente sarebbe stato utile e avrebbe fatto risparmiare risorse finanziarie, evitando lavori successivi di adeguamento agli standard sanitari.

Il punto centrale è il dialogo, una interazione fra amministrazioni ancora da migliorare. Se non si individua un terreno intermedio, congiunto, in cui questo incontro possa svolgersi con serenità e con proficuo vantag-

gio reciproco, il potenziale di questa riforma rimarrà a lungo non sfruttato.

Io sono abbastanza fiducioso e ritengo che incontri come questo possano portare alla comprensione reciproca e a creare occasioni per fare decollare appieno la riforma.

## Vincenzo De Donatis

Dal mio punto di vista di ex medico penitenziario, non posso non costatare come sul piano istituzionale si sia finalmente arrivati al cosiddetto anno zero, perché si sta passando da una medicina esercitata in maniera autonoma secondo la rappresentazione del medico e le sue capacità a una medicina che finalmente entra in un'organizzazione che a sua volta deve farsi promotrice di salute all'interno dei penitenziari.

Questo passaggio determina un mutamento di prospettive e di atteggiamenti, pur nella continuità di quella specificità determinata dal contesto, che spinge a ricercare le modalità di integrazione dell'offerta sanitaria per i cittadini detenuti, al pari dei cittadini liberi.

Essere arrivati all'anno zero significa avere molto da costruire e da rivedere e dunque porsi in un atteggiamento di grande disponibilità, in un momento caratterizzato da grandi difficoltà soprattutto dal punto di vista della gestione degli istituti penitenziari - il sovraffollamento è cosa nota - . Queste coincidono, e talvolta si scontrano, con la domanda di sicurezza avvertita anche dall'amministrazione penitenziaria e di cui quest'ultima si fa promotrice, anche per superare una serie di inconvenienti al suo interno. In una situazione così difficile, il soddisfacimento di tale necessità richiede un ricompattamento e una maggiore attenzione rispetto a tanti profili, determinanti anche per tutti gli altri operatori all'interno delle carceri e di cui bisognerà comunque tener conto.

La riforma è nella sua fase iniziale, ma è già possibile metterne in luce alcuni aspetti.

Non si può negare che il trasferimento del personale è avvenuto in maniera quasi indolore: la professionalità e l'impegno degli operatori della Regione, a cui va un grosso merito, hanno fatto sì che nessuno si sia accorto del passaggio dal punto di vista amministrativo al Servizio Sanitario Nazionale.

Sarà necessario un forte impegno per far comprendere alla popolazione detenuta il nostro ruolo di operatori sanitari al servizio dell'ambiente penitenziario e, dunque, non solo dei detenuti ma di tutti coloro che a diverso titolo vi lavorano.

Anziché elencare i problemi tutt'ora esistenti e che dovrebbero essere risolti, ritengo più opportuno elencare ciò che è possibile in questo momento fare.

In primo luogo, in una situazione caratterizzata dalla ristrettezza dei mezzi economici, la situazione del personale degli istituti penitenziari è molto delicata: è molto difficile lavorare in un contesto caratterizzato dal

70% di detenuti stranieri, in cui vi sono oggettive difficoltà di comprensione reciproca e dove l'uso della parola non ha la stessa valenza – anche terapeutica - che potrebbe avere per un italiano.

Anche in una situazione così difficile e compromessa gli operatori dovrebbero essere comunque in grado di garantire la tanto acclamata certezza della pena - in un'accezione ovviamente diversa rispetto a quella di cui spesso si parla - a partire dall'ingresso in carcere. Essi infatti, nei dieci giorni in cui vedranno almeno un terzo delle persone uscire, potranno contribuire a un progetto positivo che.

Gli operatori potrebbero soddisfare gli obiettivi della carta dei servizi sanitari penitenziari cercando di fornire ai detenuti indicazioni veloci su quello che potrà loro succedere; potranno cercare, in altre parole, di attenuare il danno dato dalla detenzione, che comincia già al momento dell'ingresso ed è maggiormente avvertito dai detenuti stranieri che, attraverso un percorso accidentato, forse proprio in carcere si trovano, per la prima volta, a contatto con un servizio sanitario.

I medici e gli infermieri - questi ultimi risorse poco conosciute, ma che svolgono un ruolo fondamentale poiché per primi entrano in contatto con i detenuti - hanno infatti il dovere di fornire informazioni dal punto di vista penitenziario che hanno certamente una ricaduta anche sul piano socio-sanitario di promozione della salute e su quanto accadrà alla possibile uscita dal carcere dopo i famosi dieci giorni.

L'Emilia Romagna, grazie all'integrazione di risorse fra la Regione e il Provveditorato, ha partecipato ad una ricerca su circa 120.000 detenuti che ha permesso di raccogliere dati significativi sul livello di salute nei penitenziari. Il 70-75% dei detenuti è costituito da giovani in buona salute, rispetto ai quali l'intervento non presenta costi notevoli; la restante percentuale si caratterizza per gradi di gravità diversi, ma in ogni caso potrebbero comunque beneficiare di un'attività di prevenzione secondaria. Anche in una situazione così difficile, soprattutto economicamente, il contributo degli operatori potrebbe comunque assumere portata positiva.

Il personale sanitario, anziché attendere riforme o interventi dall'alto che difficilmente avranno luogo, potrà concretamente contribuire ad attuare interventi positivi attraverso la quotidiana presenza e disponibilità. Sarà un lungo cammino che richiederà tempo prima di ottenere risultati visibili. Il punto di partenza è proprio la consapevolezza che il servizio non è più la proiezione del singolo medico e della sua capacità professionale, ma è un insieme di persone che lavorano in un contesto.

## Fabio Gui

Inizio questo mio contributo con l'emozione e la responsabilità di portare i saluti personali dell'On. Leda Colombini, presidente del Forum nazionale per il diritto alla salute delle persone private della libertà personale – Onlus. Infatti a dicembre 2008 ci siamo costituiti in Onlus, di cui ho l'onore di essere il segretario generale.

Per noi del Forum Nazionale, il DPCM del 1 aprile 2008, segna la fine di un percorso durato 9 anni a sostegno del decreto legislativo 230 del 1999<sup>1</sup> e l'inizio di una nuova stagione, quella del supporto alle Regioni per il pieno recepimento della riforma e per l'attuazione - direi la risposta diretta - alla domanda di salute delle persone detenute e degli internati.

Subito dopo il decreto nel 1999, a Roma, si riunirono oltre 700 persone tra operatori della sanità pubblica, della giustizia, terzo settore, volontari, sindacalisti... comunque operatori che conoscevano e conoscono la realtà del carcere, perché il nostro punto di partenza nasce dal colloquio con i detenuti, dalla conoscenza degli ambiti in cui la detenzione si vive. Fu una grande assemblea pubblica convocata dalla Lega delle Autonomie locali.

Da questo primo momento di sostegno alla riforma, da parte di operatori che ben conoscevano la condizione di salute dei detenuti, si costituì un gruppo di lavoro che, nonostante le difficoltà e gli attacchi, ha denunciato il peggioramento delle condizioni di salute e ha organizzato eventi, convegni, confronti per contribuire a tenere alta l'attenzione sulla riforma, informare i detenuti e le loro famiglie, offrire concrete proposte di applicazione alla riforma.

Nella primavera del 2005, presso la Camera dei Deputati, l'assemblea nazionale fondava il Forum nazionale per il diritto alla salute delle persone detenute. In questo arco di tempo altre associazioni, alcune Regioni (Toscana e Lazio), la consulta penitenziaria del Comune di Roma si sono unite al cammino. Nello stesso anno il Forum ha trovato una sede e funzionari nell'ufficio del Garante della Regione Lazio.

Diverse iniziative sono state organizzate, nonostante le forze limitate, per non fare cadere il DLGS nel dimenticatoio, ad esempio il convegno di

---

<sup>1</sup> L'art.1 del D.Lgs. 230/99 stabilisce che i *detenuti e gli internati*, al pari dei cittadini in stato di libertà, *hanno diritto alla erogazione delle prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione, previste nei livelli essenziali e uniformi di assistenza individuati nel piano sanitario nazionale, nei piani sanitari regionali e in quelli locali.*

Roma sulla tossicodipendenza, presso la sede della Giunta Regionale del Lazio (27/01/2006), e uno sull'OPG di Montelupo Fiorentino, dove il Forum ha proposto una regionalizzazione dell'assistenza sanitaria e una territorializzazione nella esecuzione delle pene, per un progressivo e graduale superamento degli OPG (26/09/2006)<sup>2</sup>.

### *Gruppo tecnico interministeriale*

A Roma il 14 aprile 2007 i sottosegretari alla Giustizia e alla Sanità compresero e condivisero la necessità di accelerare l'iter della riforma. In quel convegno pubblicamente - e per la prima volta - rappresentanti del Governo assunsero l'impegno che con il DPCM del 1 aprile 2008 ha reso irreversibile il percorso voluto dalla riforma del 1999.

Va ricordato il titolo dell'evento, "Diritto alla salute in carcere: ora basta - riforma subito!", e la proposta, presentata per il Forum da parte della presidente On. Colombini, di un crono-programma (un tempo congruo con cadenze, date programmate per realizzare tutti gli adempimenti necessari e previsti dal DLGS 230 "Riordino della medicina penitenziaria"). Abbiamo cercato di fare proposte concrete, sostenibili, sempre sostenendo la parte dei detenuti che sono la voce debole, che di solito non arrivano.

Siamo ai giorni nostri. Stagione delicata perché alcuni principi cardine della riforma - "il detenuto non perde il diritto alla salute", "ha diritto a

---

<sup>2</sup> Chi troviamo nell'OPG? *L'internato e il detenuto*. L'internato è la persona sottoposta a misura di sicurezza che può essere 1) provvisoria o 2) definitiva. La maggior parte delle persone attualmente presenti negli OPG sono provvisorie, come lo sono coloro di cui, in qualsiasi grado di giudizio, deve essere accertata la pericolosità sociale o la malattia.

La pericolosità sociale (art.203 c.p.) è la possibilità che la persona commetta un nuovo fatto previsto dalla legge come reato. Questo ci porta anche a considerare l'eterogeneità dei disturbi presentati dagli internati: dalla schizofrenia alla psicosi, ai disturbi correlati alle dipendenze da alcool e da stupefacenti. Spesso i pazienti non collaborano alle terapie o ai programmi terapeutici e il peso del disagio ricade sulle famiglie che troppo spesso vengono lasciate sole.

Il detenuto può essere invece:

- 1) una persona condannata con sopravvenuta infermità di mente (art.148 c.p.);
- 2) il detenuto assegnato previo accertamento della pericolosità sociale (art. 219 c.p.);
- 3) minorato psichico;
- 4) qualcuno di cui deve essere accertata l'infermità psichica qualora non sia possibile sottoporlo ad osservazione presso un istituto penitenziario (art. 112 c.p.)

Attualmente gli OPG sono 6, di cui 5 a gestione diretta dell'Amministrazione Penitenziaria (Reggio Emilia, Montelupo Fiorentino, Aversa, Napoli - chiuso nel Febbraio 2008 -, Barcellona, Pozzo di Gotto) e uno in convenzione tra Ministero della Giustizia e Azienda Sanitaria (Castiglione delle Stiviere). Quest'ultimo è l'unico preposto all'accoglienza di donne ed è caratterizzato dall'esclusiva presenza di personale sanitario dell'Azienda Ospedaliera.

livelli assistenziali pari a quelli delle persone libere”, “il carcere è nel territorio”, “continuità terapeutica”... - ora devono essere attuati dalle Aziende Sanitarie.

In altre parole è il SSR, la ASL/USL, che deve provvedere alle erogazioni e alle prestazioni sanitarie (“ope legis”) destinate alla popolazione detenuta, e non solo. Il modello organizzativo, gli obiettivi di salute, l’utilizzo delle risorse e delle strutture, la gestione del personale, insomma tutte le competenze e responsabilità passano alle ASL su cui insistono le strutture penitenziarie. Le Regioni diventano l’interlocutore del Forum nazionale. Da qui la decisione, direi la necessità, del Forum nazionale di articolarsi in Forum regionali per contribuire ancora - nel contesto specifico - all’attuazione della riforma.

La bussola per il nostro Forum è la domanda di salute della persona detenuta, del cittadino/a privato/a temporaneamente della libertà. La programmazione sociosanitaria, socio assistenziale, quindi, non deve essere difforme da quella di ogni altro cittadino e i livelli essenziali assistenziali devono essere omogenei in tutte le regioni. Come dire, il lavoro inizia adesso!

Qual è lo scenario odierno? Quali prospettive?

Il consigliere Ardita ha parlato di “una confusione”. Ha riportato alcune percentuali che conosciamo: 1/3 tossicodipendenti, 1/3 stranieri, oltre il 50% in attesa di giudizio, le patologie psichiatriche oltre il 10%. Onestamente mi aspettavo qualche parola in più dal Consigliere Ardita sulla salute in carcere e sulla situazione che le Regioni hanno trovato. Emerge chiaro il ruolo che il carcere ha nella nostra società, quello di contenitore della marginalità più che luogo deputato al trattamento o alla rieducazione. Il costante aumento della popolazione detenuta (60.839 persone), il turn over, la movimentazione, i colloqui che gli operatori - anche noi dell’ufficio del Garante Regionale del Lazio - effettuiamo in carcere settimanalmente confermano un uso del carcere che non è quello dell’espiazione della pena, del trattamento, ma di contenitore della marginalità e del disagio sociale.

### *Un problema di salute pubblica*

Dobbiamo ribadire che in carcere ci si ammala. Tutti i dati che noi abbiamo sono sottostimati, perché in questi anni l’attività di prevenzione e di screening è diminuita. Alcune patologie sono in aumento, e non solo quelle psichiatriche. Tutti i nostri dati sono sottostimati su HIV, TBC, e-patopatie...

Il concetto di salute non si può limitare alla mera assenza di malattie. Per il carcere c'è bisogno di specifici interventi di prevenzione, diagnosi e cura.<sup>3</sup>

Dobbiamo ricordare alla società civile (alla città) che in carcere ci si ammalava e si muore. I dati di Ristretti Orizzonti indicano numeri inaccettabili per un paese civile (nel 2008 si sono contati 121 morti e 48 suicidi). Negli anni dal 2000 al 2008, in cui ci siamo battuti per la riforma, ci sono stati 1.329 morti, con 481 suicidi).

Infine il transito dei beni e servizi dal Ministero della Giustizia al SSN ha svelato come tanti ambienti e presidi sanitari non erano proprio "eccellenti", anzi in molte Regioni non erano e non sono proprio a norma!! Anche per questo la domanda sanitaria è cresciuta.

Con questo uso della carcerizzazione incontriamo tanti anziani, senza fissa dimora, disabili in carcere. I livelli essenziali di assistenza ai detenuti possono essere "non ancora garantiti".

Centrale sarà il ruolo degli osservatori regionali permanenti della sanità penitenziaria, previsti dall'art. 7 del DPCM del 1° ottobre 2008 (la Giunta Regionale del Lazio ha recepito pienamente il DPCM il 5 marzo 2009, e deliberato la costituzione dell'Osservatorio Regionale permanente sulla sanità penitenziaria). Osservatori Regionali tanto più necessari perché, come è stato ricordato, il DAP non ha mai avuto una visione omogenea sullo stato di salute dei detenuti. In una ricerca tra il 2004 - 2005 su un campione di 117.000 visite all'ingresso, la depressione è al quinto posto con quasi il 10%, che "tradotto" vuol dire 12.572 persone. Il 6% delle malattie mentali vuol dire 7.127 persone. Il deterioramento mentale con una percentuale dello 0,77% vuole dire 898 persone. Lo stato di tossicodipendenza è al primo posto con 25.250 persone, il deficit della masticazione è al secondo con 17.892 persone.

Ma scorrendo nei dati troviamo anche: malattie neonatali (perché in Italia, nonostante la legge Finocchiaro affinché nessun bambino varchi il carcere, ci sono in questo momento 42 bambini sotto i tre anni in carce-

---

<sup>3</sup> Siamo partiti di proposito dalla Costituzione italiana che stabilisce che la pena è tesa al trattamento e alla rieducazione (art. 27), che in carcere non si perde il diritto alla salute e inoltre la Costituzione ci ricorda che tutti i cittadini hanno parità sociale davanti alla legge. Ma di salute e sanità si parla anche nell'O.P. Infatti possiamo leggere che l'art. 47, prevede la cura e la tutela della salute. Inoltre anche il Codice di Procedura Penale agli art. 146 e 147, prevede l'interruzione, la sospensione o il differimento della pena a causa della malattia.

re), piaghe da decubito, malnutrizione e malattie epatobiliari o legate all'ipertensione arteriosa.

Per questo il Forum è impegnato su più fronti. Abbiamo avviato contatti, abbiamo incontrato il sottosegretario Fazio, abbiamo richiesto incontri urgenti con il presidente del Coordinamento delle Regioni e con il Presidente del DAP.

Non va sottaciuto che solo il 6 marzo 2009 il CIPE ha affrontato il tema: "fondo sanitario nazionale 2008: ripartizione della quota destinata al finanziamento della medicina penitenziaria". Le spese di questi mesi per gli stipendi del personale e per l'acquisto dei farmaci sono state anticipate dalle Regioni, e di molte conosciamo la sofferenza economica e i limiti imposti dai piani di rientro.

Come ricordato dall'avv. Bruno, nella conferenza stampa del 9 Marzo 2009 il Forum Nazionale ha chiesto di trovare risorse aggiuntive al budget previsto, e che negli ultimi anni è stato decurtato del 40%.

Il Forum è consapevole che una riforma così innovativa ha il bisogno della collaborazione di tutte le istituzioni - centrali, regionali, locali -, soprattutto nell'attuale momento di crisi economica nazionale e mondiale. Per questo stiamo lavorando alla costruzione di Forum regionali oltre ai 4 già costituiti (Piemonte, Toscana, Lazio, Campania), per contribuire all'attuazione della riforma nelle diverse realtà del nostro paese.

È in atto una battaglia del Forum perché la funzione degli psicologi sia riconosciuta come funzione sanitaria. Le ore loro destinate sono state fortemente tagliate. Dall'azione del Forum Piemontese, in sinergia con la CGIL regionale, forse e per la prima volta in Italia, almeno in quella zona la questione avrà un esito positivo. Durante il convegno del 4 marzo 2009, infatti, l'Assessore alla Salute della Regione Piemonte e il Direttore della programmazione sanitaria regionale hanno pubblicamente accolto e condiviso "la funzione sanitaria degli psicologi cd. penitenziari" e quindi il loro transito nelle aziende sanitarie. La trattativa e la relativa concertazione partirà nei prossimi giorni

I Forum regionali, condividendo la storia e i valori del Forum Nazionale ed essendo meglio radicati nel territorio, possono monitorare, sostenere, condividere e se serve denunciare all'opinione pubblica, il percorso intrapreso nelle Regioni, nonché tradurre gli obiettivi di salute (v. allegati del DPCM) in ambito regionale e in modelli organizzativi efficaci per rispondere alla domanda di salute della popolazione detenuta, dei loro familiari e di tutti gli operatori che vivono e lavorano in questi ambiti così delicati e complessi.



**Le figure di garanzia  
nella legislazione internazionale  
Le esperienze europee**



## Mauro Palma

La definizione di tortura così come formulata dal Comitato per la prevenzione della tortura, dei trattamenti e delle pene inumane e degradanti, ripropone l'articolo 3 della Costituzione europea per i diritti umani.

Il Comitato è l'organo europeo dotato di poteri ispettivi su tutti i luoghi di privazione della libertà, e dunque titolare di una competenza di accesso, monitoraggio e ispezione su tutta la privazione della libertà in Europa (vale a dire circa 1.870.000 persone). Competenze e poteri particolarmente complessi a causa della varietà e diversità degli ordinamenti giudiziari dei vari paesi, e delle singole situazioni concrete.

Quando in Italia si parla di Garanti ci si riferisce a una figura complessa e importante che si muove in tre diverse direzioni, in primo luogo il monitoraggio e il controllo delle situazioni di privazione della libertà, di cui il Garante definisce gli standard minimi in modo da prevenire situazioni intollerabili. Per quanto concerne, ad esempio, le problematiche legate al sovraffollamento, il primo compito del Garante è individuare i punti di criticità del sistema.

L'altro compito è il monitoraggio e il controllo, intesi in positivo: il Garante deve essere in grado di individuare gli elementi positivi delle singole situazioni – es. in un territorio - e contribuire a divulgarli in favore di altri ambiti, secondo il principio in forza del quale è opportuno che le buone pratiche siano rese note e fruibili agli altri.

L'ultima direzione è la risoluzione di problemi specifici e particolari. Occorre tenere presente che ogniqualevolta si affrontino casi di mancato rispetto delle persone recluse, la sede adeguata è quella giurisdizionale, diversamente si correrebbe il rischio di degradare i diritti in interessi legittimi. Questo vale ad escludere eventuali conflitti con la magistratura di sorveglianza, in quanto nella micro-conflittualità il Garante non sostituisce la funzione giurisdizionale ma, al contrario, si configura come una sorta di filtro idoneo a rendere possibile la definizione del conflitto in sede di mediazione, al fine di escludere il ricorso alla sede giudiziale.

Quest'ultimo profilo si inserisce per esempio negli altri settori della difesa civica e, nell'ambito della discussione avviata in Europa sugli organismi di controllo, è certamente quello più conosciuto, oggetto di elaborazione culturale e professionale e dunque più sedimentato.

La discussione sul ruolo del Garante si sviluppa oggi principalmente intorno alla funzione di monitoraggio, con riferimento da un lato alla prevenzione di condizioni inaccettabili e dall'altro alla promozione.

Il dibattito nazionale sulla prevenzione è vivo e ricco di numerose esperienze. La vivacità è data inoltre da un particolare protocollo oggetto di discussione in Europa. Stupisce che il dibattito fatichi a prendere piede in Italia, soprattutto con riferimento alla Regione Emilia-Romagna che purtroppo non è stata ancora in grado di avviare in proposito una riflessione e un confronto con il Parlamento nazionale. In Europa l'iniziativa è stata assunta dall'Assemblea Nazionale francese che, dopo aver elaborato la procedura, ha nominato un Garante nazionale.

Un grosso ostacolo in Italia è probabilmente rappresentato dall'azione volontaria che svolge certamente azioni positive e meritevoli, ma che rischia di offuscare le istituzioni, che tali devono rimanere. L'obiettivo è infatti quello di creare una specifica istituzione con poteri e caratteristiche ben definite dalla legge, e non un ulteriore organismo di volontariato o un coordinamento del volontariato esistente.

In Europa si attribuisce grande rilievo al concetto di prevenzione, oggetto anche di talune significative sentenze della Corte Europea. Quest'ultima ha infatti chiarito che può configurarsi la violazione dell'art. 3 della Convenzione sui diritti umani (in forza del quale nessuno può essere sottoposto a tortura o a trattamento e pene inumane e degradanti), anche in presenza della volontà positiva degli Stati di intervenire per diminuire il disagio e la sofferenza, ogniqualvolta essa non abbia determinato un mutamento sostanziale delle condizioni di detenzione. Con una sentenza del 2005 la Corte ha condannato l'amministrazione, pur in presenza di un concreto intervento, ritenendo in ogni caso sussistente una responsabilità oggettiva dello Stato per le condizioni contrarie al senso di dignità della persona in cui fino a qualche tempo prima erano stati mantenuti i detenuti. La Corte Europea ha dunque chiarito che, a differenza della tortura, il trattamento inumano e degradante si realizza anche solo in presenza di condizioni oggettive e dunque anche a prescindere dalla volontà di infliggere sofferenza.

In tale contesto, la recidiva come elemento aggravante si configura come un veicolo molto forte verso condizioni non accettabili, tanto più quando la capienza tollerabile viene definita, anche da chi ha responsabilità istituzionali una pura intenzione. L'aumento della recidiva è un elemento fortemente generatore di situazioni di disagio.

Anche la custodia cautelare in carcere obbligatoria muta un paradigma del ruolo della custodia cautelare poiché, con l'anticipazione della punizione, si attribuisce alla stessa un ruolo come conseguenza di un'attività di polizia.

L'altro meccanismo preoccupante è rappresentato dallo sconfinamento tra il ruolo della punizione e quello medico, non solo per l'alto numero di patologie psichiatriche, ma anche per taluni dibattiti recenti sui tratta-

menti medici (si pensi ai trattamenti sanitari di tipo chimico nei confronti di coloro che sono responsabili di reati sessuali) che generano confusione rispetto al limite della responsabilità – cui segue una punizione – e della malattia.

Questi elementi portano a concludere che i compiti di monitoraggio dei Garanti, cui si affiancano quelli propositivi, ma anche preventivi, rappresentano una funzione essenziale, istituzionalmente da definire, ma con indiscusse potenzialità di indicare ciò che si va modificando e determinando.

Il Comitato per la prevenzione della tortura, dei trattamenti e delle pene inumane e degradanti, come sopra anticipato, è responsabile del problema della privazione della libertà, quindi non soltanto del carcere. Tale distinzione è bene sia tenuta presente quando si porta la discussione sul piano dei Garanti nazionali. Il Comitato agisce sulla base di un trattato internazionale firmato e ratificato dagli Stati che, dopo le modifiche del titolo V della Costituzione, ha valore determinante e sovra determinante anche sulla legislazione nazionale, per cui i singoli paesi non possono opporsi alla legislazione nazionale. A tale proposito, la norma recentemente introdotta, seppur accolta con grande favore, è stata fortunatamente modificata in corso d'opera poiché la collocazione dei Garanti nell'ambito dell'art. 17 sarebbe stata totalmente inadeguata.

Il Comitato agisce di propria iniziativa e non esclusivamente su ricorso individuale, attraverso un sistema di visite, anche e prevalentemente non annunciate e notturne. Il Comitato ha infatti totale accesso ai luoghi di restrizione e grande libertà di movimento, ha accesso alla documentazione e ai fascicoli delle persone private della libertà, può intervistare in privato le persone e monitorare il feedback delle sue raccomandazioni, che possono diventare prescrittive. Non sono pie intenzioni, ma determinano per lo Stato l'obbligo di adeguarsi, pur coi tempi dovuti.

Il Comitato svolge dunque un'azione di sostanziale collaborazione con gli Stati. Lungi dall'essere un organo giudicante, con lo Stato dialoga con grande frequenza e riservatezza. Ciononostante, se lo Stato interessato non reagisce, o fornisce informazioni false, oppure cerca in qualche modo di non implementare le raccomandazioni ricevute, il Comitato è dotato di poteri sanzionatori e, con una speciale procedura, procede alla pubblicazione del rapporto su quello Stato (che diversamente viene reso pubblico solo da parte degli Stati interessati).

Le raccomandazioni hanno natura diversa. Possono essere di tipo legislativo (es. modificare una legge), di tipo normativo secondario (quando la legge è buona, ma gli atti amministrativi conseguenti non ne rispettano il dettato o lo spirito), oppure può trattarsi di raccomandazioni che censurano la mancata attuazione della legge o la mancanza di vincolati-

vità della stessa o, ancora, inerenti la formazione iniziale e in servizio del personale, molto spesso carente e caratterizzata dalla mera affermazione di principi generali.

Pensiamo al regolamento italiano del 2000, da più parti apprezzato: il Comitato verifica com'è stato realizzato e formula raccomandazioni che molto spesso richiedono di indagare alcuni casi in maniera appropriata, anche perché una delle funzioni dell'organo europeo è proprio quella di verificare se l'indagine conseguente a un tipo di informazione o a una denuncia di maltrattamento corrisponde ai parametri di prontezza, determinazione ed efficacia che la Corte dei Diritti Umani ha da tempo stabilito in materia. Il Comitato esamina i fascicoli di indagine e processuali senza entrare nel merito del singolo interrogatorio, ma preoccupandosi di accertare se la vittima è stata interrogata oppure se, come spesso accade, è stato sentito soltanto l'agente indicato come perpetratore della violenza.

Anche un episodio grave come un suicidio all'interno di una istituzione penitenziaria non può essere nascosto, come spesso avviene. Da lì dovrebbe, per contro, partire una seria riflessione all'interno del gruppo di lavoro per indagare perché non ci si è accorti di quanto stava accadendo.

Un meccanismo analogo è in corso di attuazione a livello europeo in forza di un protocollo opzionale delle Nazioni Unite denominato OPCAT, approvato nel dicembre 2002, firmato dall'Italia ma non ancora dalla stessa ratificato (a differenza di quanto accaduto in altri 47 Paesi, 24 dei quali europei). Il perché di questa mancata ratifica è facilmente comprensibile. Entro un anno (art. 17) gli Stati devono stabilire un meccanismo nazionale di applicazione dello strumento europeo, vale a dire prevedere un Garante nazionale a cui delegare lo stesso potere e riconoscere le stesse caratteristiche previste nel protocollo. È impensabile, in ogni caso, che l'Italia non ratifichi questa convenzione, dopo che Francia, Inghilterra, Germania e Spagna (per citare soltanto gli Stati europei occidentali) vi hanno provveduto e sono in fase di attuazione.

I principi elencati dalle Nazioni Unite per l'elezione del Garante nazionale sono una decina. Il più significativo concerne la totale indipendenza (a differenza di una aberrante recente proposta di nomina governativa) dall'esecutivo, ma anche dal legislativo (in molti paesi, una volta effettuata la nomina, il Parlamento non ha più potere di revoca per il termine del mandato) e dalle organizzazioni non governative.

Nella legislazione nazionale va chiaramente esplicitato il concetto di ampiezza del mandato e di indipendenza. In questo modo la figura del Garante acquisirebbe una funzione diversa da quella di mero organo di mediazione tra la realtà locale, l'amministrazione penitenziaria e gli altri

soggetti coinvolti, poiché diventerebbe un organismo istituzionale dotato di riscontro e legittimazione all'interno di un impegno internazionale ratificato dall'Italia.



# **I DDL sul Garante nazionale e il reato di tortura**



## Rita Bernardini

Il disegno di legge che presenterò alla Camera dei Deputati ricalcherà grossomodo quello già presentato al Senato, con forse alcune differenze circa le possibilità di intervento da parte del Garante nazionale.

Restano invariate le linee portanti relative alla nomina parlamentare e ai poteri di coordinamento dei Garanti comunali, provinciali e regionali sul territorio.

Considerato che l'obiettivo è quello dell'approvazione (mancata per pochissimo, nel corso della scorsa legislatura), è fondamentale che il progetto di legge raccolga firme trasversali.

Questa legislatura oltretutto, a differenza della precedente, presenta numerosi punti di forza ai quali appoggiarsi. Non mi risulta infatti che altri, prima dell'attuale Ministro della Giustizia, abbiano avuto il coraggio di dichiarare l'incostituzionalità delle carceri italiane. Occorrerà dunque formulare delle proposte concrete nella prospettiva di raggiungere gli obiettivi costituzionali.

Nel tessuto istituzionale italiano si sta perdendo il significato e l'importanza del rispetto delle regole, trasformate in meri optional. Basti pensare che, a fronte delle dichiarazioni sopra riportate del Ministro della Giustizia, solo pochi mesi dopo il Presidente della Repubblica ha richiamato il Parlamento al rispetto degli obblighi inderogabili.

Lo stesso Giorgio Napolitano partecipò non molti anni fa alla marcia per l'amnistia organizzata quando le carceri si trovavano più o meno ai livelli di oggi. A quella marcia aderirono tutte le associazioni e vi parteciparono molti politici anche di una certa età: l'iniziativa viene ricordata perché largamente condivisa nei suoi obiettivi di denuncia dello stato di illegalità delle carceri italiane. Era una marcia finalizzata a ridurre il carico oramai insopportabile dei magistrati. Spesso infatti si dimentica quella che può definirsi come "amnistia strisciante", ossia la caduta in prescrizione di circa 140.000 processi all'anno.

Esistono dunque anche dati istituzionali che contribuiscono a darci forza. Tuttavia il Ministro emana provvedimenti e indica strade spesso contraddittori con il suo assunto iniziale. L'intervento sulla cassa delle ammende per costruire nuove carceri ha conferito alla cassa stessa nuove funzioni, ben lontane da quella originaria di assolvere all'obbligo istituzionale verso il reinserimento dei detenuti e delle loro famiglie.

I rilievi sul punto della Corte dei Conti sono pesantissimi.

La questione è stata oggetto, da parte mia, di un'interrogazione parlamentare - siamo ancora oggi in attesa di risposta - e sono riuscita a far

approvare un ordine del giorno dove si prevede che il compito fondamentale della cassa non venga del tutto dismesso.

I fondi rimasti inutilizzati, o comunque investiti in minima parte e in progetti irrisori, sono tantissimi (150-180 milioni di euro). Alcuni ritengono che questo dipenda da una impreparazione della società civile nella presentazione di progetti. A me pare, per contro, piuttosto curioso che gli interventi approvati siano stati solo cinque e tutti in Calabria.

Un'altra contraddizione è che, mentre il Ministro della Giustizia annuncia la costruzione di nuove carceri, non è in grado di fornire spiegazioni sulle risorse da destinare ai nuovi istituti e sul mancato utilizzo di quelli già esistenti. Per comprendere la difficoltà e la crisi del settore basti considerare che, nonostante gli educatori presenti siano totalmente insufficienti, è attualmente impossibile procedere all'assunzione dei vincitori dell'ultimo concorso.

Il Ministro Alfano si è anche dichiarato contrario alla presenza di bambini in carcere, senza tuttavia ricercare alcuna soluzione concreta.

L'ultima grande contraddizione è infine quella per cui, mentre si afferma la necessità di evitare la carcerizzazione - anche perché buona parte dei detenuti non vi rimane più di dieci giorni -, tutte le proposte di legge presentate fin'ora, soprattutto con riferimento al tema dell'immigrazione, propongono il carcere come unica risposta.

È necessario intervenire rispetto a queste contraddizioni. Soprattutto, con riferimento al Garante nazionale, oltre ad individuare la strada più rapida è indispensabile portare avanti una battaglia di legalità attraverso delle azioni concrete che fin da oggi possiamo contribuire a definire.

## Mauro Palma

In questi convegni non si riesce mai ad individuare chi è responsabile delle disfunzioni e dei problemi rilevati.

Almeno in passato la responsabilità poteva essere ricondotta ad un Ministro che giudicava le carceri alberghi a quattro stelle; oggi, con un Ministro che afferma che la situazione in carcere è incostituzionale, individuare un "colpevole" diventa più complicato.

Non nascondo un certo senso di disagio quando sento le amministrazioni inveire contro il mondo della politica, quasi fosse un'entità strana e avulsa.

Di recente l'Italia è stata condannata per la prima volta dalla Corte di Strasburgo per violazione dell'art. 3, quindi per tortura e trattamento inumano e degradante. La sentenza trae origine dalla vicenda di un signore detenuto in un carcere romano che, a seguito di un conflitto a fuoco, aveva riportato ferite gravissime, tali da non consentirgli neppure la deambulazione. Al detenuto non potevano essere concessi gli arresti domiciliari poiché accusato di un reato di ordine familiare. La magistratura di sorveglianza aveva dunque ordinato l'immediato trasferimento alla struttura di Parma, dotata di un reparto specifico per le sue particolari condizioni; la magistratura stessa aveva riconosciuto che la permanenza presso il carcere romano si configurava come trattamento inumano e degradante. La condanna all'Italia deriva dal fatto che per il trasferimento sono occorsi ben diciassette mesi!

I casi che concretamente si verificano nelle nostre carceri allontanano il rischio, intrinseco ai convegni, di costruire falsi consensi intorno all'individuare la responsabilità in un altrove che spesso finisce per coincidere con la politica o con l'opinione pubblica. Si ha, in altre parole, la tendenza a non assumere responsabilità dirette.

Nutro un profondo rispetto nei confronti del personale penitenziario. Tuttavia, mi è capitato recentemente di esaminare a campione il lavoro di relazione di diversi educatori e mi sono accorto di come talvolta la dichiarazione di innocenza sia interpretata come non assunzione di responsabilità verso il delitto commesso. Il paradosso è che più il detenuto tende ad acclamare la propria innocenza, più sarà destinatario a trattamenti peggiorativi ed in ogni caso considerato come non meritevole di provvedimenti alternativi. Nel momento in cui si denuncia la mancanza di operatori e se ne chiede un numero maggiore, occorrerà dunque porsi il problema della loro formazione e della cultura che verrà loro trasmessa.

Prima di qualsiasi altra cosa sarebbe opportuno ristabilire con chiarezza alcune questioni e alcuni ruoli e prendere coscienza del fatto che taluni difetti del sistema cose si producono perché ci sono provvedimenti di legge o modalità applicative o leggi esistenti che li hanno determinati.

La figura del Garante costringe in qualche modo le istituzioni all'assunzione delle proprie responsabilità. Da qui la necessità che sia una personalità esterna ed indipendente dalle istituzioni, priva di qualunque forma di commistione e di conseguenza dotata di occhio critico e di un potere di supervisione continuo.

Ecco perché l'indipendenza del Garante da tutte le forme di potere (esecutivo e legislativo, ma anche quello delle organizzazioni non governative) e dei meccanismi di controllo nazionali diventa determinante.

L'altro delicatissimo e centralissimo problema riguarda la struttura di appartenenza del personale. È frequente il ricorso a personale distaccato per ragioni di riduzione di spesa, trascurando le criticità collegate sotto il profilo del reclutamento e del necessario rimando all'autorità di provenienza.

Il nostro comitato di Strasburgo che deve relazionarsi con quarantasette diversi sistemi di procedura penale non avrebbe certamente l'importanza e l'autorevolezza di cui gode se fosse sprovvisto di una forte struttura di segretariato che gode di una sua indipendenza. Oltre all'impianto istituzionale – chi è il Garante e chi lo nomina – occorrerà dunque prestare attenzione alla struttura di cui sarà dotato, al fine di salvaguardarne e rafforzarne l'indipendenza.

## Agostino Siviglia

Abbiamo approfondito le varie proposte di legge parlamentari in tema di istituzione di una figura nazionale del Garante per i diritti delle persone private della libertà personale (la proposta n. 1868 c.d. Torrisi e la 1765 la 1441 c.d. Boato, approvata nella scorsa legislatura il 4 aprile 2007, unificata e d'iniziativa dei parlamentari Forgiione, Boato ed altri, nonché, quella del senatore Fleres) e abbiamo provato a redigere un disegno di legge il più possibile condiviso, partecipato dalla generalità dei garanti territoriali, così come è avvenuto con l'approvazione del regolamento istitutivo del Coordinamento Nazionale dei Garanti Territoriali e della relativa Assemblea.

In sostanza, si è pensato ad un testo che esprimesse delle regole di principio e di funzionamento del Garante nazionale, senza perdere di vista la necessità di sintesi operativa, presupposto cogente per la costruzione di una figura collegiale ma snella nel decidere, adatta a consolidare la cooperazione con le istituzioni di garanzia territoriali.

Mi discosto dall'apprezzabile intenzione dell'On. Rita Bernardini, rispetto alla ritenuta celerità della nomina del Garante Nazionale con l'adozione della risoluzione ONU del '93 e la firma da parte dell'Italia del protocollo opzionale. In realtà è un'ipotesi di farraginoso attuazione per la formula di recepimento *elefantico* che impone, ai Paesi sottoscrittori, l'istituzione, entro un anno dalla ratifica, di un organismo complesso che preveda un'apposita Commissione per i diritti umani e che, per questo, ha già comportato una estenuante *prorogatio* oramai tutta italiana.

Per converso va sottolineata l'autonoma sovranità nazionale, pure in sintonia – ma non necessariamente assorbita nel c.d. "costituzionalismo globale" – con i Paesi europei più sensibili e responsabilmente efficienti in tema di diritti umani, per procedere, in maniera più celere ma altrettanto incisiva, all'approvazione di un disegno di legge parlamentare svincolato dall'approvazione dalle procedure internazionali, ma pur sempre nel solco della legislazione già adottata dagli Stati membri in tema di *Ombudsman Prison*.

Recependo le osservazioni raccolte negli incontri con i garanti territoriali, insieme a Franco Corleone, su apposito mandato della Coordinatrice Nazionale Desi Bruno, si è pensato ad una figura di garante nazionale costituita in collegio. Sarebbe composto dal presidente, nominato con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, e da quattro membri eletti, a maggioranza assoluta dei componenti e con voto limitato, in numero di due dal Sena-

to della Repubblica ed in numero di due dalla Camera dei deputati. Praticamente unica nel panorama europeo, la figura del Garante pensata in questa proposta di legge a firma del coordinamento nazionale dei garanti territoriali è la cooperazione *ramificata* con i garanti già presenti a livello comunale, provinciale o regionale. Essi conservano la loro totale autonomia d'intervento sul territorio ma, in una logica di *bottom-up*, dal basso verso l'alto, rendono concretamente esigibili le tutele dei diritti dei detenuti all'interno dell'arena locale, con maggiore incisività sul tessuto sociale e nel favorire il monitoraggio da parte dalle istituzioni locali. Da tale virtuosa filiera concettuale credo possa strutturarsi un *tempo nuovo* di politica penitenziaria, con l'attiva partecipazione di un Garante che, come evoca il termine di riferimento, *ombudsman*, è la figura antica e al tempo stesso modernissima dell'*uomo di mezzo*, capace di fare incontrare le istituzioni totalizzanti carcerarie con le istituzioni pubbliche della società civile.

Molto importante, poi, è la struttura organizzativa dell'ufficio le cui norme di organizzazione noi prevediamo vengano adottate con regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, con il Ministro dell'Interno e con il Ministro della Giustizia, previo parere dello stesso Garante dei diritti dei detenuti. Guardando al problema penitenziario cui il Garante Nazionale ed i Garanti Territoriali dovranno e devono concretamente rapportarsi, si capisce la necessità di uno sforzo congiunto, specializzato ed organico per partecipare alla costruzione di una nuova politica penitenziaria, di una nuova *"Governance Penitenziaria"* capace, veramente, di ridurre le distanze fra i principi declamati e la loro attuazione.

Attualmente in Italia sono a norma solo 4.000 celle su 37.000 e purtroppo, ancora oggi, echeggiano drammaticamente attuali le parole che nel '48 Piero Calamandrei pronunciò alla Camera dei Deputati, *"vedere! questo è il punto essenziale"*, per rammentarsi che il pubblico non sa abbastanza che cosa siano certe carceri italiane e che l'argomento penitenziario non può essere affrontato solo in superficie, con la sterile denuncia del sovraffollamento carcerario o con risibili appelli all'edilizia penitenziaria.

Nella relazione annuale dell'Ufficio del Garante di Reggio Calabria, nel quale lavoro fin dalla sua nascita, a cavallo fra il 2006 e il 2007 abbiamo riportato integralmente l'accertamento da parte dell'Ufficio Igiene della Provincia che conclude proponendo la sospensione della detenzione all'interno dell'istituto penitenziario perché non ci sono le condizioni igieniche minime – basti pensare che non ci sono neanche i pavimenti in

terra –. Quale credibilità può pretendere lo Stato sulla legalità e la sicurezza se le consegue attraverso l'illegalità e l'insicurezza?!

Ecco, dunque, che il Garante di garanzia nazionale deve cercare innanzitutto di "vedere" e di "fare vedere" la realtà carceraria in tutta la sua drammaticità, ma anche nella sua possibilità prospettica di effettiva emenda capace di rieducare.

L'ampliamento dei poteri sussidiari, con la possibilità di risolvere a livello locale, più prossimo alle problematiche dei cittadini, le esigenze di legalità e di sicurezza della comunità, si innesta al livello nazionale come una risorsa che appare imprescindibile.

La indefettibilità delle risposte territoriali è il perno su cui deve ruotare l'asse di una politica penitenziaria basata su un rinnovato sistema di governance integrato a livello nazionale, proprio per strutturare una maggiore coesione sociale.

Nell'esperienza calabrese, in quella reggina in particolare, abbiamo la necessità di essere credibili, altrimenti finiamo in un inestricabile cono d'ombra.

Corrado Alvaro diceva: "la disperazione più grande che possa impadronirsi di una società è il dubbio che essere onesti sia inutile". Troppe volte da noi questo si è pensato. Abbiamo il dovere di dare una risposta di credibilità e di legalità.

La figura del Garante serve anche e soprattutto a questo, e noi che partecipiamo alle attività in essere abbiamo la necessità di trasmettere questo messaggio, anche all'organo legislativo e all'organo esecutivo, cioè far comprendere che il garante non è solo una figura di controllo, di monitoraggio e di verifica, ma è una figura che contribuisce al buon funzionamento della giustizia. Una risorsa preziosa.

Dobbiamo superare una concezione della giustizia che da troppo tempo si fonda sull'assenza di una visione prospettico-operativa, finendo per rimanere sincretico-additiva, compulsiva ed emergenziale.

Ricostruire il friabile vincolo sociale cui spesso paiono destinati i nostri territori è probabilmente una esigenza imprescindibile del ruolo della legge e della giustizia: non l'esercizio di un potere, ma la possibilità di regolare al meglio i rapporti tra gli individui.

Nel concludere, mi piace citare il dott. Tuccio, Garante di Reggio Calabria, che in questa sede mi pregio di sostituire, per ribadire l'esigenza di una normativa nazionale sul Garante dei diritti dei detenuti, per consentire la transizione definitiva *"dalla logica della continua sperimentazione dei servizi alla logica dei servizi in continua sperimentazione"*.

## Valerio Guizzardi

Ringrazio il Coordinamento nazionale dei garanti territoriali per avere invitato l'associazione di detenuti "Papillon" ad esprimere il suo punto di vista sulla questione carceraria e di giustizia, così come ringrazio la Regione Emilia-Romagna per essere stata tra le prime del Paese nell'impegno e supporto della popolazione detenuta; ad essa chiediamo un ulteriore sforzo nel risolvere velocemente l'improcrastinabile nomina del suo Garante.

Vogliamo infine rivolgere un ringraziamento speciale alle donne e agli uomini del volontariato carcerario per il loro insostituibile impegno civile, per l'abnegazione con la quale operano quotidianamente nelle galere a sostegno della dignità e dei diritti degli ultimi tra gli ultimi della scala sociale. A loro portiamo il nostro affetto e la nostra solidarietà per la determinazione con la quale resistono alle difficoltà che, soprattutto in questi ultimi tempi, incontrano nel prestare la loro encomiabile opera.

Gli ultimi provvedimenti governativi in tema di sicurezza, carcere e giustizia ci suggeriscono che un vento di restaurazione sta sferzando il nostro Paese, portando con sé diritti civili acquisiti in anni di lotte sociali e garantiti dalla Costituzione nata dalla Resistenza. In un contesto politico in cui ai valori si sostituiscono gli interessi di mercato, arriva un afflusso imponente di decreti legge di urgenza per sfuggire al confronto parlamentare, che impongono pesanti restrizioni dei più elementari diritti di cittadinanza. Si va dalla limitazione del diritto di sciopero e di manifestare a una scorretta e non veritiera informazione, allo smantellamento del welfare e delle politiche sociali, alla saturazione del codice penale con una produzione inaudita e tutta ideologica di nuove fattispecie di reato e di aggravamento delle pene; per non parlare dell'irresponsabilità di gran parte dei media, di schieramenti politici che, nel creare emergenze continue, prendono di mira di volta in volta particolari gruppi sociali, e usano le vittime dei reati per incitare l'opinione pubblica all'odio razziale e xenofobo. I media per aumentare l'audience e quindi i guadagni, i politici per incassare vantaggi sul piano del mercato elettorale. In ambedue i casi a nessuno importa dei danni procurati alla coesione sociale o di scatenare guerre tra poveri, se possono perseguire i loro interessi materiali. L'estorsione del consenso a mezzo di terrore è un meccanismo perverso che produce un'infinità di danni collaterali, tra i quali ogni giorno è più evidente la carcerazione non necessaria. Si minimizza e non si interviene come si dovrebbe per arginare una crisi devastante dell'economia reale, come non si era mai vista dal 1929, ma nello stesso tempo ci si attrezza

per prevenire con misure sempre più repressive il conflitto sociale che inevitabilmente arriverà.

L'idea di una gestione autoritaria della crisi economica infatti esige uno stato di eccezione legislativa permanente. Si tenta così di conservare ricchezze, potere e poltrone da parte di una casta politica oligarchica, scaricando la crisi sul lavoro dipendente e sui milioni di famiglie appartenenti agli strati meno abbienti della popolazione. Ma come l'esperienza insegna, se si risponde con lo stato penale alle turbolenze sociali non si può ottenere che la loro radicalizzazione, spesso incontrollata.

Se si assume come strutturale la precarizzazione del rapporto di lavoro si aumentano i profitti di impresa, ma si aumenta di conseguenza l'aumento dell'esclusione sociale, universalmente riconosciuta come principale fonte di devianza.

Se si assume come normale che la pena insiste non più solo sul reato ma sull'individuo con le sue caratteristiche, si riempiono le carceri e il CIE di immigrati.

Se al disagio giovanile si risponde con politiche proibizioniste, si riempiono le carceri di tossicodipendenti e di consumatori occasionali.

Se, più in generale, si persegue l'ideologia indotta da un paradigma produttivo e dal modello sociale che ha creato, che porta le persone a rincorrere il feticcio del denaro e l'arricchimento ad ogni costo, non si fa altro che istigare al reato.

Ecco perciò come la pena detentiva assume un'importanza strategica ancora di più oggi, travolti da una recessione globale di cui ancora non si conoscono la reale portata e i confini. Il carcere, dunque, come contenitore del conflitto, come discarica sociale, come non luogo ormai deputato solo all'incapacitazione di donne e uomini relegati a classi sociali subalterne, ritenute pericolose.

Definiamo quindi di tutta attualità ed emergente il concetto di carcere sociale, quale dispositivo normalizzatore biopolitico statale per il controllo e il disciplinamento dei corpi. Cionondimeno assistiamo sgomenti, dopo avere superato la soglia dei 60.000 detenuti, al ripetersi sempre uguale del teatrino dei politici di turno intento a proporci soluzione populiste, a effetto mediatico di solo annuncio, come la costruzione di nuovi istituti di pena in project financing, o altri dispositivi non meno fantasiosi se non illegittimi, come il ricorso al denaro della cassa ammende. In altre parole, si continua a ballare spensierati sul ponte del Titanic nonostante l'iceberg sia già bene in vista.

Noi dell'associazionismo e del volontariato carcerario quell'iceberg lo conosciamo bene, la sua parte immersa ci è nota: carceri sovraffollate all'inverosimile, detenuti ammassati e abbandonati in celle di pochi metri quadri, spesso infestate da topi e scarafaggi, chiuse 22 ore al giorno,

come l'Ucciardone, dove si tocca il record per cui in celle da 4 persone dormono anche il 12, in grappoli di 4 letti a castello, e per dormire si fanno i turni tra il giorno e la notte. Altrove, dove mancano le brande, per aggiungere detenuti è frequente buttare materassi per terra.

Il mix tra sovraffollamento e mancanza cronica di educatori e psicologi provoca l'impossibilità di attivare percorsi di responsabilizzazione e reinserimento. Il drastico taglio di finanziamenti rende impossibile fornire pasti anche solo minimamente decenti, o eseguire manutenzione e disinfezione degli istituti; procura turni massacranti al personale di custodia, il cui nervosismo si scarica poi sui detenuti; rende impossibile una sanità adeguata alla situazione.

In questa emergenza di degrado, non a caso sono in aumento i detenuti che presentano malattie psichiche, che si infliggono pratiche autolesionistiche, che si suicidano, che si abbandonano a risse tra di loro e ad atti di violenza su agenti della penitenziaria.

Come se ciò non bastasse, si presenta persino un disegno di legge per eliminare la legge Gozzini, una buona legge, che ha dato solo ottimi frutti, favorendo il graduale reinserimento sociale e lavorativo, abbattendo così la recidiva a percentuali risibili. Un atto, questo, puramente ideologico e populista, teso unicamente a soddisfare, in cambio di voti, gli istinti primordiali e vendicativi presenti in strati minoritari di popolazione irretiti dall'ignoranza, dal rancore e dalla crudeltà.

La propaganda politica chiama questo "certezza della pena"; per noi è l'articolo 27 della Costituzione preso a calci.

Detto questo, ascoltando i segnali inquietanti che vengono dalle galere, stante un irrefrenabile trend di entrata di 1.000 persone al mese, perlopiù stranieri, è logico aspettarsi nel breve periodo (pensiamo nella prossima estate) sommovimenti incontrollati di detenuti dati dall'esplosione della disperazione. Ne prevediamo l'inizio con conflitti interetnici inizialmente nelle carceri più sovraffollate, per poi espandersi velocemente. Se è questo che si vuole nel rafforzare a dismisura lo stato penale, nell'ignorare i continui richiami del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti, di Amnesty International, di Medici Senza Frontiere, siamo certamente sulla buona strada.

Nel maggio 2006 è stato promulgato un indulto che ha contribuito a deflazionare le presenze in carcere, a donare sollievo a chi è rimasto, a riportare un minimo di legalità nel circuito, ma soprattutto a cogliere l'occasione per intervenire velocemente nel rendere stabile quella nuova situazione. Poco prima che si emanasse quel provvedimento, mentre ancora i detenuti erano impegnati nelle loro proteste pacifiche per ottenerlo, noi della Papillon avevamo detto che l'indulto, per essere veramente efficace e risolutivo nel lungo periodo, doveva essere l'apripista alle im-

prorogabili riforme del codice penale, del codice di procedura penale e dell'ordinamento penitenziario. Si trattava di ridurre drasticamente le fattispecie di reato, depenalizzare i reati minori, abolire l'ergastolo, la legge Bossi-Fini sull'immigrazione, la Fini-Giovanardi sulle droghe, la ex Cirielli sulla recidiva, potenziare la legge Gozzini e renderne omogenea l'applicazione su tutto il territorio nazionale, limitare fortemente la custodia cautelare in carcere. Dicevamo che il problema non è costruire nuove carceri, ma far scendere drasticamente il numero di detenuti tramite i provvedimenti appena ricordati, e tantissimo altro che per questioni di spazio non riesco ad elencare. Avevamo avvertito che in difetto tutto sarebbe tornato come prima nel volgere di due anni.

Lo diciamo con la morte nel cuore, siamo stati facili Cassandre. Oggi, di fronte alla gravità dello stato della giustizia e del circuito carcerario, di fronte al più che probabile prodursi di eventi violenti e incontrollabili, vogliamo ribadire se possibile con ancora più determinazione le proposte già avanzate nel 2006, più altre due: la rapida istituzione del Garante nazionale, con l'estensione delle prerogative degli interventi dei garanti territoriali, e la rapida introduzione del reato di tortura. Già solo questo obbligherebbe le autorità preposte a cambiare radicalmente le odierne attività di esecuzione penale in carcere.

Insistiamo dunque, pur consapevoli che le forze politiche sono sorde e cieche alle evidenze e sono straordinariamente preponderanti a fronte di un'opinione pubblica annichilita dalla paura, artificialmente indotta da un'informazione mediatica eterodiretta, che ha sostituito la verità dei fatti con la propaganda di parte.

In conclusione, preso atto dell'assenza di una reazione democratica da parte della società civile, nostra unica speranza, non ci resta, pur nel rifiuto di ogni rassegnazione, che prepararci al peggio.

