

Premessa¹

Parlare di carcere, in questo momento storico, richiede più che mai uno sforzo di apertura mentale, al fine di riportare l'attenzione sulle reali cause del grave sovraffollamento che connota le condizioni di detenzione degli istituti penitenziari italiani ormai da anni.

Se l'emergenza coronavirus rischia di innescare quella che il Ministro dell'Interno ha definito una "bomba epidemiologica", come tale destinata a mettere a repentaglio la salute non solo dei detenuti, ma anche del personale penitenziario, oltre che dell'intera collettività, è soprattutto perché ci siamo arrivati, potremmo dire, "impreparati".

Nonostante i plurimi interventi della CEDU che, con le sue sentenze, ha condannato l'Italia negli anni, costringendola all'emanazione di provvedimenti di deflazione carceraria, infatti, il sovraffollamento oggi permane.

Secondo i dati del Ministero della Giustizia, al 29 febbraio scorso i detenuti erano 61.230, scesi al 20 marzo a 59.132 (secondo un comunicato del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute), a fronte di una capienza regolamentare pari a 50.931 posti. Si registra, dunque, un'eccedenza ancora prossima al 20%. Tuttavia, in alcuni istituti si arriva ad un'eccedenza vicina addirittura al 90%.

Ma andiamo con ordine.

Cos'è successo negli istituti penitenziari dopo la dichiarazione di emergenza sanitaria nazionale?

Le rivolte

A partire dal 7 marzo 2020 si sono verificati gravi disordini in numerose carceri di tutta Italia, che hanno riguardato trasversalmente quasi tutte le Regioni e portato, in molti casi, a gravi conseguenze: evasioni, oltre 40 feriti della Polizia penitenziaria e 12 morti fra i detenuti per cause che appaiono riconducibili in larga parte all'abuso di sostanze sottratte alle infermerie durante i disordini.

Le ragioni sono state attribuite alla rabbia provocata dalle limitazioni normativamente imposte ai detenuti con il d.l. 11/2020, per prevenire la diffusione del virus negli istituti penitenziari (sospensione dei colloqui, che potranno avvenire solo in

¹ Il presente scritto prende spunto dalla Tesi di laurea dell'Autrice su *La detenzione domiciliare*.

via telefonica o “da remoto”, oltre alla possibile sospensione della concessione dei permessi premio e della semilibertà fino al 31 maggio 2020); oltre che alla paura della solitudine e della perdita di ogni straccio di attività che rende la vita in carcere qualcosa di meno simile ad un “contenitore vuoto”, a fronte della chiusura delle occasioni ricreative organizzate dalle attività di volontariato e dalle attività laboratoriali; ma soprattutto alla paura di contrarre il coronavirus in ambienti chiusi, sovraffollati e con condizioni igieniche precarie.

Senza addentrarsi in questa sede nelle maglie della questione relativa alla possibile regia occulta della criminalità organizzata, su cui alcune Procure stanno indagando, occorre, piuttosto, soffermarsi a riflettere su come l’improvvisa violenza esplosa nelle nostre carceri abbia messo a nudo una serie di problemi, in parte cronici, in parte nuovi, che accomunano la condizione dei detenuti inseriti in un contesto di pandemia.

La fornitura di dispositivi di protezione individuale (come le mascherine e i gel disinfettanti), seppur tempestiva ed ingente, e la previsione di misure atte a garantire l’isolamento dei detenuti (sintomatici o positivi) che entrano in carcere dalla libertà o trasferiti da altri istituti, infatti, non appaiono purtroppo sufficienti a fronte delle condizioni strutturali e igienico-sanitarie attualmente presenti nelle carceri italiane, che non permettono di assicurare adeguatamente neanche le misure minime e indispensabili per il contenimento del virus, ossia mantenere la distanza di sicurezza, garantire l’igiene personale e sanificare gli ambienti.

L’assistenza medica ed infermieristica interna agli istituti, distribuita in modo disomogeneo sul territorio nazionale, risulta insufficiente. Sono, chiaramente, assenti tutti gli strumenti della medicina d’urgenza, della cura di malattie infettive e della terapia intensiva. Senza considerare il fatto che molti detenuti, in particolar modo i tossicodipendenti (che ad oggi risultano almeno il 25% della popolazione carceraria), presentano condizioni di alta vulnerabilità al contagio. Questi ultimi, assieme ai molti soggetti che presentano pregresse patologie cardiache o respiratorie (quasi il 67% secondo i dati riportati da Antigone), oltre ad essere destinati a probabile decesso in caso di contagio, rischiano di diventare dei forti propagatori del virus in carcere.

Secondo il bollettino pubblicato settimanalmente dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute, al 7 aprile si registrano 37 casi di detenuti risultati positivi e 163

tra il personale che opera negli istituti penitenziari, di cui 158 agenti di Polizia penitenziaria.

Come osserva il Garante, i numeri sono ancora contenuti, ma tali da far ritenere attuale e concreto il rischio epidemico. Aggiunge che la drammatica situazione riscontrata nelle RSA dovrebbe risuonare come un campanello d'allarme rispetto a ciò che può accadere nelle comunità chiuse, laddove non è possibile creare spazi per l'effettivo isolamento delle persone positive.

La risposta governativa

Il Governo è intervenuto con il Decreto "Cura Italia", d.l. 18/2020, in cui all'art. 123 ha previsto l'ampliamento dell'ambito applicativo della detenzione domiciliare speciale di cui alla l. 199/2010 (misura introdotta nel nostro ordinamento proprio a seguito della condanna da parte della CEDU, con la sentenza *Sulejmanovic c. Italia* per ovviare al fenomeno del sovraffollamento carcerario) fino al 30 giugno 2020.

Il citato art. 123 prevede disposizioni in deroga ai commi 1, 2 e 4 dell'art. 1 della suddetta legge, relativamente alle preclusioni, alla procedura per la concessione e agli strumenti di controllo.

Più precisamente, i detenuti che debbano scontare una pena fino a 18 mesi, anche se costituente residuo di maggior pena, potranno, su istanza, eseguirla presso la propria abitazione o altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza. L'istanza potrà essere presentata, oltre che dal detenuto stesso, anche dal Pubblico Ministero o dalla direzione del carcere.

Restano, comunque, esclusi:

a) soggetti condannati per taluno dei delitti indicati dall'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni e dagli articoli 572 e 612-*bis* del codice penale;

b) delinquenti abituali, professionali o per tendenza, ai sensi degli articoli 102, 105 e 108 del codice penale;

c) detenuti che sono sottoposti al regime di sorveglianza particolare, ai sensi dell'articolo 14-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, salvo che sia stato accolto il reclamo previsto dall'articolo 14-*ter* della medesima legge;

d) detenuti che nell'ultimo anno siano stati sanzionati per le infrazioni disciplinari di cui all'articolo 77, comma 1, numeri 18, 19, 20 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230;

e) detenuti nei cui confronti sia redatto rapporto disciplinare ai sensi dell'articolo 81, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, in quanto coinvolti nei disordini e nelle sommosse a far data dal 7 marzo 2020;

f) detenuti privi di un domicilio effettivo e idoneo anche in funzione delle esigenze di tutela delle persone offese dal reato.

È previsto l'uso dello strumento di controllo elettronico (braccialetto elettronico) o di altri strumenti tecnici resi disponibili per i singoli istituti penitenziari, laddove la pena da scontare sia superiore a 6 mesi, salvo che si tratti di condannati minorenni. Tali strumenti, recita il decreto, saranno resi disponibili secondo un particolare programma di distribuzione adottato dal capo dell'Amministrazione penitenziaria d'intesa col capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza con riferimento alla capienza degli istituti di detenzione e delle concrete emergenze sanitarie.

Le deroghe alla l. 199/2010 si sostanziano fundamentalmente nella eliminazione, dalle condizioni ostative alla concessione della misura, del pericolo di fuga e di reiterazione dei delitti (art. 1, comma 2, lett. d) prima parte) e, in punto di procedura, nella rinuncia alla relazione redatta dal Direttore dell'istituto penitenziario sulla condotta tenuta dal detenuto durante la detenzione (art. 1, comma 4).

Il magistrato di sorveglianza, cui dovrà essere presentata l'istanza, adotterà il provvedimento che dispone l'esecuzione della pena presso il domicilio, salvo che ravvisi gravi motivi ostativi alla concessione della misura.

All'art. 124 del medesimo decreto è previsto, inoltre, che, in deroga al complessivo limite temporale massimo di cui all'art. 52, comma 1, ordinamento penitenziario, le licenze concesse ai condannati ammessi al regime di semilibertà potranno avere durata sino al 30 giugno 2020.

Secondo i dati ufficiali, comunicati dal Guardasigilli, i potenziali beneficiari delle misure dovrebbero assestarsi intorno ai 6.000. Tuttavia, una specifica previsione di quanti detenuti usciranno dagli istituti penitenziari non può essere fatta, dal momento

che le variabili sono troppe e occorrono requisiti il cui possesso dovrà essere valutato, caso per caso, dalla magistratura².

Le critiche e le proposte

Dalla politica, le osservazioni sull'argomento sono arrivate il 25 marzo, quando il Ministro Bonafede ha risposto alla Camera al *question time* sui provvedimenti adottati.

In tale contesto, la Lega ha accusato il Governo di aver realizzato “uno svuotacarceri mascherato per spacciatori, rapinatori, ladri e truffatori”, sancendo così “la resa dello Stato alla rivolta nelle carceri”. Per ragioni differenti, si è mostrata in disaccordo anche Italia Viva, ritenendo il provvedimento inadeguato ad affrontare la situazione di sovraffollamento che affligge le carceri italiane. Per il Pd quello che è stato fatto è ancora troppo poco e appare necessario programmare un nuovo intervento in tempi brevi per scongiurare il rischio di una “bomba epidemiologica” nelle carceri.

Critiche sono arrivate anche dal CSM. L'assemblea di Palazzo dei Marescialli, riunita il 26 marzo con pochi consiglieri presenti e la maggior parte da remoto, ha approvato a maggioranza una delibera nella quale si evidenzia come l'aver condizionato la detenzione domiciliare all'uso dei braccialetti elettronici, di fatto indisponibili, “potrebbe contribuire significativamente a rendere questo istituto inadeguato alle sue finalità”³.

Fra i giuristi, le maggiori critiche attengono all'inefficienza del provvedimento, in primo luogo per l'obiettiva carenza degli strumenti elettronici di controllo, oltre che in ragione del fatto che un gran numero dei detenuti stranieri sprovvisti di un domicilio adeguato non potrà accedere alla “nuova” misura.

L'assoluta indifferenza mostrata dal d.l. 18/2020 riguardo alle sorti dei detenuti non definitivi non è, inoltre, andata esente da contestazioni.

Tra le interessanti proposte portate all'attenzione del legislatore in sede di conversione del decreto “Cura Italia” volte sia a contrastare sul piano strutturale il sovraffollamento sia a fronteggiare i rischi derivanti dai contagi nelle carceri, si

² Secondo i dati riportati nel bollettino del Garante nazionale, dal 18 marzo al 7 aprile sono state concesse 1.361 detenzioni domiciliari, utilizzando sia la nuova procedura prevista dal decreto “Cura Italia”, sia quella prevista dalla normativa precedente (l. 199/2010) e 405 licenze a persone in semilibertà.

³ *Coronavirus: CSM boccia Cura Italia su carceri*, in www.diritto24.ilsole24ore.com, 26/03/2020.

riportano di seguito quelle del Consiglio Direttivo dell'AIPDP (Associazione Italiana Professori di Diritto Penale):

1. il differimento (fino al 30 giugno 2020) dell'emissione dell'ordine di esecuzione delle condanne fino a quattro anni, rispetto alle quali, di norma, già ora i condannati hanno diritto di attendere in libertà l'esito della richiesta di fruire di una misura alternativa alla pena detentiva. In tal modo, si limiterebbero nell'attuale fase di emergenza i nuovi ingressi in carcere e si alleggerirebbe subito il carico di lavoro della magistratura di sorveglianza;
2. l'innalzamento a due anni del limite di pena detentiva, anche residua, eseguibile presso il domicilio, ampliando la portata dell'art. 123 d.l. 18/2020 e precisando che tale disciplina si applica "salvo quanto previsto" in via ordinaria dall'art. 1 l. 199/2010, ossia in aggiunta e non in sostituzione di quanto disposto da quest'ultimo;
3. la modifica dell'art. 123 d.l. 18/2020 nel senso di rendere facoltativo il controllo mediante dispositivi elettronici, come è già previsto per la detenzione domiciliare di cui all'art. 58-*quinquies* ord. penit. e dall'art. 275-*bis* c.p.p. per gli arresti domiciliari;
4. la reintroduzione di uno degli strumenti temporanei rivelatisi più efficaci fra quelli introdotti dalle leggi di deflazione carceraria: la liberazione anticipata speciale di cui all'art. 4 d.l. 146/2013, che aveva portato da 45 a 75 giorni a semestre la detrazione di pena ai fini dell'ammissione, tra l'altro, alla semilibertà. In particolare, andrebbe precisata l'applicabilità di tale detrazione anche ai fini della detenzione domiciliare;
5. la previsione fino al 30 giugno 2020 – ampliando l'ambito di applicazione dell'art. 124 d.l. 18/2020 – della possibilità per tutti i semiliberi e gli ammessi al lavoro all'esterno, che abbiano già dato prova di buona condotta, di permanere presso il proprio domicilio o altro luogo di assistenza;
6. l'introduzione di una disciplina temporanea che imponga al giudice di tener conto, al momento della scelta della misura cautelare, anche dell'attuale emergenza sanitaria legata al coronavirus: ciò consentirebbe

di disporre più spesso gli arresti domiciliari in luogo della custodia in carcere, eventualmente con l'uso del braccialetto elettronico, come previsto dall'art. 275 *bis* c.p.p. La legge di conversione dovrebbe, inoltre, espressamente stabilire che tale disciplina si applica anche a quanti si trovano già in stato di custodia cautelare in carcere all'entrata in vigore della legge;

7. la predisposizione, presso ogni Istituto, di unità di crisi che coinvolgano rappresentanti di tutti gli operatori, compresi i volontari; l'adozione di misure straordinarie per l'adeguamento delle strutture sanitarie e l'assunzione urgente di personale medico, socio-sanitario e penitenziario, nonché per l'agevolazione della comunicazione a distanza tra detenuti e familiari;
8. l'individuazione di strumenti o di criteri applicativi di misure di tutela specifica, sino a prevedere provvedimenti mirati di detenzione domiciliare, per i detenuti o i condannati che presentino aspetti di accentuata vulnerabilità individuale al contagio.

Questo è il panorama della situazione in cui oggi ci troviamo.

Le obiezioni all'operato del Governo provengono da tutte le parti e si dividono fondamentalmente tra chi vorrebbe vedere il pugno più duro di uno Stato che non si piega davanti alle rivolte dei detenuti e chi, dall'altra parte, spinge affinché il Governo faccia scelte più incisive che permettano l'uscita di un maggior numero di detenuti nel minor tempo possibile per disinnescare la "bomba epidemiologica".

Nostra opinione

Ad avviso di chi scrive, è fra tutte queste riflessioni che deve innestarsi la considerazione fatta all'inizio di questo contributo.

È dagli albori della legge Gozzini, nel 1986, che si ha piena consapevolezza di come le carceri italiane non consentano un tenore di vita che rispetti le dimensioni minime della dignità umana. È evidente come il fenomeno del sovraffollamento sia il frutto di una crisi strutturale dipendente da vari fattori, tra cui spicca l'obsoleta ed insostenibile visione carcerocentrica preclusiva della previsione di sanzioni principali diverse dalla

pena detentiva, che esistono, invece, in molti Paesi europei e che il CTP del Consiglio d'Europa consiglia di adottare⁴.

Negli anni, detto fenomeno è stato ritenuto causa ed effetto di politiche schizofreniche che hanno prodotto carcere e poi cercato di correre ai ripari, che hanno proclamato la “tolleranza zero” e rivendicato la certezza della pena, senza promuovere né libertà, né legalità, né sicurezza.

È stato osservato che non si tratta mai di una situazione di emergenza, nonostante venga affrontata ogni volta come se lo fosse, ma di una situazione strutturale che nasce, non dall'aumento della criminalità, ma dall'aumento della criminalizzazione.

E questo accade perché le sollecitazioni di risposte al problema della classe politica si scontrano con la sudditanza dimostrata nei confronti della funzione simbolica che il carcere svolge agli occhi dell'opinione pubblica, ostacolando qualunque serio percorso riformatore della giustizia penale. La sopravvivenza elettorale, che configura la posta in gioco, è troppo alta per indulgere a spinte umanitarie e la frequente sottolineatura del carattere eccezionale ed emergenziale del problema e del carattere parimenti straordinario dei rimedi apprestati mira a rassicurare i consociati circa la priorità del bene “sicurezza sociale”. Non è un caso che le leggi maggiormente responsabili dell'ingente aumento dei detenuti, prima dell'intervento della CEDU, siano state la “Bossi-Fini”, la “Fini-Giovanardi” e la “ex Cirielli”, tutte leggi il cui scopo era quello di dare un'immediata risposta all'esigenza di sicurezza⁵.

A ciò si aggiunga che nelle attuali condizioni dell'esecuzione penitenziaria, la rieducazione del condannato viene sempre più percepita come un evento virtuale e miracolistico, e questa sfiducia si traduce nell'attribuzione alla sanzione detentiva dell'unica funzione che essa appare in grado attualmente di svolgere in concreto, ovvero quella di segregazione. Tanto più abiette e disumane si rivelano le condizioni e le modalità di esecuzione della pena, tanto più certa ed allarmante si prospetta l'ipotesi di recidiva e questo porta alla scelta di separare ancora più a lungo il condannato dal corpo

⁴ Osservazioni e proposte del Consiglio direttivo AIPDP sull'emergenza carceraria da coronavirus, in www.aipdp.it.

⁵ In argomento cfr., fra gli altri, FIORIO, *Torreggiani c. Italia: ultimo atto*, in *Antigone*, 2012, 148; MARGARA, *Sorvegliare e punire: storia di 50 anni di carcere*, in *Questione Giustizia*, 5/2009, 103; LATTANZI, *Una situazione carceraria intollerabile*, in *Cass. Pen.*, 2011, 3290.

sociale⁶ e a diffidare della reale utilità delle misure alternative alla detenzione, stigmatizzandole come meri strumenti di deflazione.

Eppure i dati sono chiari nel riflettere una realtà di segno opposto: il tasso di recidiva risulta di gran lunga inferiore in coloro che hanno la possibilità di beneficiare delle misure alternative alla detenzione, anche quando queste intervengano nell'esecuzione di un residuo di maggior pena, rispetto a chi, invece, sconta l'intera pena in carcere, garantendo, dunque, maggior sicurezza per i cittadini.

Proprio perché, troppo spesso ancora, gli istituti penitenziari sono “scuola di criminalità”, occorrerebbe valorizzare l'efficacia che pene diverse dal carcere hanno dimostrato di avere per reati non gravi e non violenti⁷.

Tuttavia, a fronte di un'opinione pubblica che appare ancora oggi diffidente davanti a visioni “troppo umanizzanti” del sistema penitenziario, gli interrogativi che si pongono sono ben riassunti nelle parole di Pisapia: “possibile che neppure il dramma del coronavirus cambi l'idea che la maggioranza degli italiani ha rispetto all'umanità e al fine rieducativo della pena?”⁸.

Risulta, dunque, chiaro come al carattere cronico e strutturale del sovraffollamento debbano corrispondere rimedi parimenti stabili nel tempo. Se non si interviene con una visione d'insieme ed in modo organico sull'intero sistema, qualunque modifica delle leggi che lo compongono potrà costituire solo un leggero palliativo.

Come si legge in una nota inviata negli ultimi giorni ai Procuratori generali presso le Corti d'Appello dal Procuratore generale della Corte di Cassazione, c'è la “possibilità di aprire uno spiraglio di riflessione sull'esecuzione penale in sé e sul ricorso alla privazione della libertà sia nella fase delle indagini, sia in quella dell'individuazione della sanzione”. Temi centrali su cui occorre che ritorni ad accendersi una luce di consapevolezza e discussione.

Giovanni Maria Flick, giurista, Presidente emerito della Corte costituzionale, si è espresso nello stesso senso, ma in modo ancora più incisivo, sostenendo che questa potrebbe diventare un'occasione per comprendere che gli “spazi residui” di libertà

⁶ GARGANI, *Sicurezza sociale e diritti dei detenuti nell'età del sovraffollamento carcerario*, in *Dir. Pen. e Processo*, 2012, 635.

⁷ In tale direzione si sono espressi l'avvocatura, gran parte della magistratura, i garanti dei detenuti, tanti rappresentanti di chi lavora negli istituti penitenziari, presidenti emeriti della Corte di Cassazione, il Presidente della Repubblica e, non ultimo, Papa Francesco.

⁸ Novi, *Pisapia: “Ora disinnescate quella bomba sanitaria chiamata carceri”*, in *www.ildubbio.news*, 15/04/2020.

personale, difesi strenuamente dalla Consulta, non possono essere garantiti da una pena in carcere. Un'occasione per riflettere e riuscire, forse, a sollecitare un passo così grande come quello di superare il carcere e farvi ricorso solo per le persone di cui sia accertata la violenza, l'aggressività, il "codice rosso". Solidarietà, a ben vedere, significa anche guardare alla condizione del detenuto senza ridurlo a diverso⁹.

In definitiva, l'auspicio è che questa situazione drammatica costringa ad una riflessione più profonda e conduca ad una vera e propria rivoluzione normativa e culturale, idonea ad affrontare in maniera finalmente sistematica il problema del sovraffollamento carcerario, che è tanto attuale oggi, quanto lo era ieri e quanto lo sarà domani se non si interviene con soluzioni che vanno oltre lo stato di emergenza.

Sarà forse un nemico invisibile a rendere visibili gli invisibili?

⁹ Novi, *Flick*: "L'epidemia ci insegna a superare il carcere", in *www.ildubbio.news*, 08/04/2020.