

# **ORDINE & DISORDINE**

**a cura della Fondazione Michelucci**

## ORDINE & DISORDINE

---

### *Curatori del volume*

Alessandro Margara, Saverio Migliori, Alessio Scandurra, Nicola Solimano

### *Progetto grafico e realizzazione*

Alessandra Misuri (Fondazione Michelucci)

### *Referenze fotografiche*

La sequenza di immagini interne al volume è relativa all'inaugurazione del Giardino degli Incontri presso il carcere di Sollicciano a Firenze, il 27/6/2007. Foto: Archivio della Fondazione Michelucci

## Regione Toscana - Assessorato alle Politiche sociali

---

Via di Novoli 27 – 50126 Firenze – Tel. 055/4382111

[www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)

### *Assessore*

Gianni Salvadori

### *Dirigente settore Cittadinanza sociale*

Giovanni Lattarulo

### *Dirigente settore Governo socio-sanitario*

Giovanna Faenzi

### *Referente area Carcere*

Piero Luchetti Martignoni

## Fondazione Giovanni Michelucci onlus

---

Via Beato Angelico 15 – 50014 Fiesole – Tel. 055/597149 – Fax 055/59268

[fondazione.michelucci@michelucci.it](mailto:fondazione.michelucci@michelucci.it) – <http://www.michelucci.it>

### *Presidente*

Alessandro Margara

### *Direttore*

Corrado Marcetti

### *Coordinatore delle attività di ricerca*

Nicola Solimano

### *Comitato scientifico*

Nedo Baracani, Francesco Carnevale, Claudia Conforti, Mauro Cozzi, Adriana Dadà, Silvano D'Alto, Giuseppe Faso, Giuseppe Germano, Ezio Godoli, Raimondo Innocenti, Patrizia Meringolo, Giancarlo Paba, Massimo Pavarini, Gianni Pettena, Ines Romitti, Emilio Santoro, Alessandro Suppressa, Antonio Tosi, Lamberto Tozzi

### *Consiglio di amministrazione*

Paolo Bechi, Roberto Dami, Michelangelo Fabbrini, Aldo Frangioni, Franco Gori, Stefano Salmoria, Enrico Loris Vannucci

## **PREFAZIONI**

---

Gianni Salvadori	<i>Assessore alle Politiche sociali della Regione Toscana</i>	4
Maria Pia Giuffrida	<i>Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria</i>	6
Alessandro Margara	<i>Presidente della Fondazione Michelucci</i>	9

## **ORDINE&DISORDINE**

---

<b>Il destino del carcere</b>		17
Alessandro Margara		
<b>Per un governo democratico della sicurezza</b>		51
Massimo Pavarini		
<b>Indulto e recidiva</b>		59
Claudio Sarzotti		
<b>Ossessione securitaria e criminalizzazione degli esclusi</b>		67
Salvatore Palidda		
<b>La detenzione degli stranieri</b>		79
Alessio Scandurra		
<b>La difesa dei non abbienti in Italia: problemi e prospettive</b>		97
Katia Poneti, Alida Surace		
<b>Carcere e sanità. Situazione e prospettive in Italia</b>		111
Bruno Benigni		
<b>Un percorso per il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		125
Forum nazionale per il diritto alla salute in carcere		
<b>Gli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		135
Franco Scarpa		
<b>Prospettive di riforma dell'imputabilità</b>		143
Francesco Maisto		
<b>Droghe e "valori": un ritorno al futuro</b>		151
Grazia Zuffa		
<b>Droghe, legge penale e carcere</b>		161
Franco Corleone		

## **L'OSSERVATORIO SULLE STRUTTURE PENITENZIARIE DELLA TOSCANA**

---

<b>Le cifre della detenzione in Toscana</b>		171
Saverio Migliori		
<b>Misure alternative e recidiva: il caso della Toscana</b>		181
Eleonora Garosi		
<b>Area penale esterna in Toscana. Effetti dell'indulto</b>		205
Stefano Cinotti, Rossella Giazzi, Beatrice Lippi, Susanna Rollino		
<b>La percezione del trattamento</b>		211
Patrizia Meringolo		
<b>Esperienze di formazione integrata</b>		231
Nedo Baracani		
<b>Il trattamento dei condannati per abusi sessuali in carcere: il progetto della Casa circondariale di Prato</b>		243
Pasquale Scala		
<b>Gli autori</b>		254

## Il destino del carcere

Alessandro Margara

### L'impostazione del discorso: i protagonisti della storia

---

Si possono cercare le tendenze della penalità, e quindi anche del carcere, nel nostro tempo e ricavare da quelle i possibili sviluppi futuri. Comincio da una riflessione maturata in occasione di una mia personale esperienza.

Partecipavo al seminario di un'organizzazione di volontariato operante anche in carcere. La base della discussione era data da un documento – predisposto per il seminario – che raccoglieva e ordinava le indicazioni emerse sulle insufficienze e gli inconvenienti del nostro carcere in questo particolare momento. Parlava un esperto di solida e giustificata fama. Il senso complessivo del suo discorso ai presenti e sul documento da loro preparato era questo: voi volete intervenire sulle disfunzioni del sistema penale che ha ridotto il carcere, come si dice, a una discarica sociale, affollata essenzialmente di poveri disperati, ma questa è la funzione del carcere, proprio quella di escludere dall'ambiente sociale normale quelli che non hanno le risorse per starci. Voi, diceva l'esperto, chiedete al carcere di operare per l'inclusione sociale, ma la funzione del carcere è proprio quella – opposta – dell'esclusione sociale; chiedete al carcere che riconosca i diritti di chi è detenuto, ma la funzione del carcere è quella di determinare una realtà senza diritti; così il carcere è vissuto e vive.

Ma quello che ho sentito da quell'esperto e anche da altri come lui, esponenti autorevoli della conoscenza del tema, mi chiamava ancora una volta a pormi delle domande e a cercare delle risposte. Provo dunque a ragionare sul discorso che ho sinteticamente riassunto. Sarò forse troppo schematico, ma uno schema può servire a organizzare una riflessione. Ora, mi sembra si possa dire che l'inesauribile dibattito sul carcere e sul sistema penale abbia tre protagonisti: l'intelligenza, la retorica e il re.

L'intelligenza è quella della riflessione scientifica sulla pena e sul carcere, non certo priva di contrasti, ma nella quale le posizioni fortemente critiche, come quella riferita, sono indubbiamente prevalenti. Se vogliamo la sostanza di questo intervento critico ha come bersaglio principale tutte le tesi che vogliono dare alla pena e al carcere un contenuto positivo, che è contrastato e sovrastato dal funzionamento effettivo dell'una e dell'altro.

La retorica caratterizza le enunciazioni relative a quel contenuto positivo: si tratta di indicazioni di "dovere essere" alle quali non si rinuncia, nonostante la smentita e la resistenza, generalmente vittoriosa, di un "essere" ben diverso. Perché parlare di retorica? Anche per la sua lontananza dall'"essere", ma non solo. C'è pure l'illusione riformatrice, sostenuta da parole impegnative. Devo dire, però, che uso la parola "retorica" con l'intenzione di volermi tenere a distanza, di apparire oggettivo, ma mi schiero con questa "retorica", soprattutto perché riesce a difenderci dall'intelligenza. Prendiamo questo ricordatissimo e dimenticatissimo art. 27 della Costituzione, comma 3: "Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato". Il carcere rifiuta queste regole: il "dovere essere" delle stesse è contrastato da quello che il carcere "è", dal suo funzionamento, fisiologico e non patologico, che è quello di chiudere e di escludere uomini e umanità, come l'analisi dell'"intelligenza" pun-

tualmente rileva. Ma possiamo fare a meno del “senso di umanità” e di quello che si vuole trovare, con diverse opinioni, nella parola “rieducazione”? Se ne facciamo a meno, dove si va a finire? Le ultime, demenziali legittimazioni della tortura da parte dell’amministrazione statunitense liquidano il “senso di umanità”. Le carceri piene della precarietà e della povertà sociali liquidano la “rieducazione”. Ma vengono compromesse solo delle affermazioni retoriche o si feriscono regole fondamentali della convivenza sociale o più semplicemente umana? Attraverso questi interrogativi arrivo a quello di fondo: si devono accettare le dinamiche reali colte non arbitrariamente dall’“intelligenza” o credere e impegnarsi nella modifica di tali dinamiche e della realtà che determinano?

Il terzo protagonista è il re: ovvero il sistema penale organizzato dagli Stati. Uso l’espressione “re” perché la si cita spesso in relazione al suo abbigliamento: nel sistema penale e penitenziario statunitense il “re è nudo”, riconosce che il nemico da recludere e da escludere è proprio rappresentato dalla precarietà e dalla povertà sociali. E in molti paesi, tra i quali si trova anche il nostro (o, meglio, deve decidere di trovarsi e dipenderà dal rifiuto o meno delle ben note leggi riempicarceri del passato governo) la nudità del re è limitata solo dalle foglie di fico di quelle parole contenute nella nostra Costituzione, che, in questo modo, si riducono soltanto a retorica. Perché la sostanza di quelle parole è rimessa alla scelta dei destinatari: o si accettano e si opera per tradurle in situazioni reali o le si usa solo, appunto, come foglie di fico su situazioni reali diverse, cioè le si eludono e tradiscono. A ben riflettere, più chiaramente negli Stati Uniti e meno altrove, uno dei protagonisti, la retorica, diventa soltanto retorica e abdica, pertanto, al suo ruolo di protagonista. Ma questa situazione è definitiva?

## Una storia esemplare: l'evoluzione della penalità negli Stati Uniti dagli anni Settanta

Si vuole seguire la vicenda penale e penitenziaria statunitense perché la stessa sembra ispirare fortemente anche le posizioni europee. Come si vedrà, ciò non accade tanto sugli indici di prisonizzazione, che, per l’Europa, sono ancora molto lontani da quelli statunitense, ormai fuori misura; ma piuttosto per la filosofia che sottende quella vicenda. Questa filosofia può essere sintetizzata così: le aree della precarietà sociale, particolarmente urbana, sono le responsabili di quella criminalità di strada che è fonte del disordine sociale; colpendo, con strumenti repressivi classici – polizieschi e penali – quelle aree, si colpisce la criminalità.

È vero che, così facendo, si gestiscono situazioni sociali con strumenti penali, disinteressandoci degli strumenti sociali che tuttavia potrebbero essere utilizzati, ma il risultato – non sempre presente e pacifico – è pur sempre un ritorno all’ordine. Percorso e filosofia sono sintetizzati nella formula (che ha una certa carica critica) “dallo Stato sociale allo Stato penale”. Ricavo notizie preziose sulla vicenda statunitense dal bel libro di Lucia Re (2006). Faccio subito una citazione sugli inizi della vicenda (*ivi*, 19-20):

[...] Due “discorsi” andavano tessendosi negli Stati Uniti fra la seconda metà degli anni Sessanta e la prima metà degli anni Settanta: quello sulla sicurezza e quello sull’inefficienza delle istituzioni penitenziarie così come erano state concepite dopo le due guerre mondiali, come luoghi di trattamento finalizzati alla rieducazione. Il primo era prevalentemente un discorso politico e mediatico. Il secondo era invece un discorso esperto, condotto da criminologi e sociologi del controllo sociale, che spesso muoveva da un approccio critico nei confronti dell’ideologia del trattamento e dal desiderio di superare forme di etichettamento e di controllo ritenute illegittime ed eccessivamente coercitive. Sembra che, almeno in un primo momento, questi due discorsi non si siano incontrati e così, mentre i criminologi – basandosi sul livello bassissimo raggiunto dai tassi di detenzione alla fine degli anni Sessanta – profetizzavano l’abbandono della carcerazione come strumento di controllo sociale, il discorso sulla sicurezza preparava il terreno alla stretta repressiva degli anni Ottanta”.

Anno	su 100.00 abitanti
1973	98
1975	111
1980	138
1985	202
1990	297
1995	411
2007	726

#### Andamento del tasso di prisonizzazione negli Usa

Gli anni indicati sono cruciali. In contemporanea parte, nel 1967, una campagna di finanziamento degli organi di polizia per la lotta contro la criminalità di strada: in pochi anni (dal 1967 al 1974) questi fondi quadruplicheranno. Eppure, nello stesso anno 1967, una commissione presidenziale, indipendente e formata da esperti, rilevava che le carceri non presentavano problemi di sovraffollamento e, comunque, suggeriva di promuovere il ricorso alle misure alternative alla detenzione. Ancora nel 1973, un'altra commissione indipendente "consigliava una moratoria nella costruzione di nuove carceri e la chiusura progressiva degli istituti penali minorili, giudicando il carcere un'istituzione in via di superamento che si era dimostrata inadatta a contrastare la criminalità" (*ivi*, 21).

Nonostante questi pareri di commissioni indipendenti – che rivelano che una parte degli esperti consigliavano di battere ancora la stessa strada precedente e credevano ancora nella pena e nel carcere come strumenti di risocializzazione – cominciano a crescere i detenuti. Nel 1975, dunque, i detenuti erano 204.000, mentre nel 2005 risulterebbero essere arrivati a 2.300.000. È agevole sintetizzare quello che è successo all'inizio di questo processo: a seguito di critiche radicali rivolte da progressisti e da conservatori al modello penitenziario riabilitativo, questo viene abbandonato. I progressisti rilevano che l'asserita riabilitazione è manipolazione dell'individuo e che la sua gestione è ingiusta in quanto risulta negativa per gli svantaggiati, privi di risorse sociali. I conservatori sostengono che il sistema porta a un eccesso di clemenza nei confronti dei condannati. I percorsi penitenziari riabilitativi vengono abbandonati e le pene diventano sempre più severe e sempre meno flessibili nella fase esecutiva.

Siamo di fronte a quel processo che abbiamo visto all'inizio: la critica intelligente colpisce la retorica riabilitativa e gli organi di concreta gestione del potere, secondando l'interagente richiesta sociale e mediatica di sicurezza e di punizione, producono l'aumento delle pene e il numero dei puniti.

Lo sviluppo di questo processo trova oggi una parte significativa di quella che si è chiamata intelligenza, che critica severamente quella lontana posizione progressista, che, tutto sommato, non è arrivata all'autocritica. Siamo, insomma, all'intelligenza contro l'intelligenza, mentre il "re", per mantenere l'impostazione del discorso fatto al primo paragrafo, continua ad allargare le sue galere. Traggio sempre dal sopraindicato libro di Lucia Re (*ivi*, 63-64) queste citazioni di Loic Wacquant (2002): "L'idea che l'incarcerazione miri a riformare il criminale in vista di un reinserimento al termine nella società si è trovata bruscamente screditata dall'inattesa convergenza dei critici di destra e di sinistra". E ancora Wacquant sostiene che, a partire dagli anni Sessanta, la "visione retrograda della prigionia", propria dei conservatori, "trovò un potente sostegno nella critica progressista, per la quale la riabilitazione non era che una facciata e il dosaggio delle pene un esercizio di potere puramente arbitrario" (*ivi*, 37-38).

Cercando di semplificare e schematizzare (come è inevitabile in questa breve riflessione), lo sviluppo di questa storia presenta due aspetti. Il primo ha un carattere più tecnico-giuridico. Si tratta (Re 2006, 53) del "movimento per la riforma del sistema di *indeterminate sentencing*, che permetteva ai giudici di scegliere discrezionalmente fra un minimo e un massimo la pena da comminare per un certo reato e alle autorità di *parole* di modificarne la durata in corso di esecuzione in base ai progressi del detenuto". E ancora (*ivi*, 57):

[...] Nel corso degli anni Settanta, il binomio di *indeterminate sentencing* e carcere trattamentale fu attaccato sia dai conservatori, secondo i quali esso era troppo lassista, sia dai liberals, che lo ritenevano arbitrario e paternalista. Il movimento di riforma, nel quale finirono per convergere istanze fra loro molto diverse, condusse all'adozione, prima da parte di molti Stati e poi a livello federale, del cosiddetto sistema di *truth in sentencing*, in base al quale il giudice è obbligato a condannare il reo a un preciso ammontare di mesi o di anni di reclusione, senza che il detenuto possa essere liberato anticipatamente. L'adozione di leggi ispirate alla "verità nel condannare", iniziata negli anni Settanta, è alla base dell'aumento del tasso di detenzione statunitense.

Ma l'armamentario più recente sul piano tecnico-giuridico segna il definitivo trionfo della punizione e del carcere. L'espressione di questo sistema, tratta con disinvoltura dal gergo sportivo, suona così: *three strikes and you're out* ovvero tre sbagli, cioè tre rilievi penali anche non gravi, e sei fuori, fuori dalla società e dentro il carcere, in una situazione di sostanziale ergastolo; un'affermazione estrema della recidiva, anche se questa recidiva sia relativa ad atti antiggiuridici modesti. Per il rafforzamento di questo processo sono essenziali due coefficienti: primo, la liquidazione del carcere trattamentale, cioè la liquidazione della carcerazione finalizzata alla riabilitazione; e, secondo, il ritorno della fiducia nel carcere come strumento idoneo a prevenire e a reprimere la criminalità. Certo questo tradisce la critica progressista che era partita proprio dalla totale sfiducia nel carcere fino a supporre l'abolizione. Ma il processo di crescita del carcere assume ormai altre parole d'ordine. Si è visto che le scelte politiche all'origine del decollo di questa grande carcerazione erano ispirate all'imperativo della sicurezza contro le condotte che mettevano a rischio l'ordine della convivenza, particolarmente urbana. Per questa via si arriva alle "strategie poliziesche di 'tolleranza zero', adottate nel corso di quella che Ronald Reagan definì la *war on crime*, e in particolare alle politiche repressive in materia di consumo e di spaccio di stupefacenti, la cosiddetta *war on drugs*" (ivi, 53). Direi che il ricorso all'espressione "guerra" è significativo da parte di chi dà a questa parola una grande importanza nel proprio vocabolario: tanto che c'è chi ha colto una straordinaria convergenza, negli Stati Uniti, fra tecniche poliziesche urbane e tecniche belliche nei decenni più recenti (Davis 2004, 47-48). La trama si completa: il sistema trova la sua teoria in corrispondenza alla sua pratica. È il processo che viene sintetizzato nell'espressione: dallo Stato sociale allo Stato penale, dove il nocciolo del discorso sta nell'uso del carcere come uno strumento di intervento sociale, accompagnato dall'abbandono degli interventi propri e specifici della società e della sua gestione. Utilizzo ancora il libro della Re (ivi, 89-90), ove ci si sofferma sulla nuova penologia statunitense e sulle cosiddette "pratiche attuariali" che l'accompagnano, così chiamate perché riferite ai calcoli matematici impiegati per la definizione del rischio assicurativo:

[...] La nuova teoria penale sostituisce al paradigma classico della punizione individualizzata del reo una penalità incentrata sul controllo di gruppi e di aggregati di soggetti considerati potenzialmente devianti... Le nuove politiche penali non s'interessano più alla dimensione morale della criminalità, al problema della colpa e dell'equità nella sfera penale, ma si limitano a porsi degli obiettivi manageriali ancorati a una logica puramente utilitaristica. In questo quadro mutano sia le politiche di controllo della devianza, sia le politiche di repressione: le prime divengono essenzialmente politiche di controllo del territorio, le seconde abbandonano definitivamente il paradigma trattamentale e perseguono la mera incapacitazione dei potenziali criminali [...]. Come le tecniche assicurative non intendono eliminare il rischio, così le nuove tecniche di controllo penale muovono dalla convinzione che la devianza è ineliminabile e che in una società complessa non è possibile evitare un alto tasso di criminalità. L'obiettivo delle nuove politiche penali è pertanto non la riduzione del crimine, ma la gestione efficiente del sistema penale. Compito primario delle politiche penali è prevedere il tasso di rischio di cui sono portatori i diversi gruppi sociali e individuare le strategie di incapacitazione più efficienti.

Si può dire qualcosa di questi approdi? Si può dire. Molte cose sono dette nel libro della Re più volte citato, ma mi riferisco ora a un lavoro di David Garland (2004), le cui linee di fondo sono esposte in un intervento di Adolfo Ceretti e Antonio Casella (2004) e seguenti (gli autori riferiscono il pensiero di Garland, affidandolo direttamente alle sue parole: sia in occasione di un convegno con la sua partecipazione su “Pena, controllo sociale e modernità, una riflessione con David Garland”, sia da una serie di spunti tratti dal suo ultimo volume, sopra citato). Vi si legge:

[...] Questi orientamenti criminologici, che normalizzano gli autori di reato – interpretati ora come soggetti razionali e opportunisti, non molto diversi, in ultima analisi, dalle loro vittime – convivono con altre letture che si alimentano più che di analisi scientifiche, di immagini, di archetipi, di angosce che amplificano i messaggi ansiogeni dei media, i quali, a loro volta, presentano i criminali come soggetti antisociali, pericolosi, estranei e minacciosi, in genere appartenenti a gruppi razziali e culturali diversi da noi. Più che di persone reali, si tratta di proiezioni immaginarie che assommano su di loro i rischi e i pericoli dai quali si fa derivare quel senso d’angoscia e di impotenza che produce una domanda inesauribile di ordine e di risposte forti da parte dell’autorità statale. L’unica risposta che ha senso dare a questi superpredatori e plurirecidenti, maschi, giovani, appartenenti a minoranze razziali e culturali, provenienti dal sottoproletariato criminale, dalle sottoculture tossicomane, da famiglie problematiche, è di neutralizzarli non appena delinquono – o ancor prima, se possibile – togliendoli dalla circolazione e lasciando loro ben scarse possibilità di far valere diritti e aspettative di rispetto morale. Nel panorama odierno, ritroviamo, quindi, una criminologia del sé, che assume gli autori di reato come soggetti normali e razionali; e una criminologia dell’altro, dell’estraneo pericoloso.

Questa citazione consente di dire che la scelta politica che ha dilatato l’universo carcerario, non solo manca di autorità scientifica, ma manca anche di un fondamento razionale, perché raccoglie suggestioni diverse e incoerenti: anzi, opposte fra loro. Bisognerà, pure, a questo punto fare una verifica sulla dislocazione di quelli che abbiamo chiamato i protagonisti della storia che stiamo analizzando: l’intelligenza, la retorica e il potere, o il re, come si era chiamato. Questi ha imposto le sue guerre attraverso le scelte politiche contro la devianza e tali scelte e tali guerre si sono sostanziate nel “punire i poveri”: è il titolo di un libro di Loic Wacquant (2006). L’intelligenza parrebbe divisa fra coloro che hanno trovato una nuova teoria della punizione che corrisponde alle scelte politiche operate dal potere e coloro che rilevano l’inconsistenza logica e giuridica di questa teoria e ne valutano tutta l’ingiusta consistenza che esprime, in termini di sofferenza prodotta. E la retorica? Essa sembra ormai sotterrata. Chi pensa più a parole come quelle della nostra Costituzione, secondo cui “le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato”? Quelle parole non hanno più cittadinanza in una cornice che nega qualunque possibilità di rieducazione attraverso la pena e che reclude per sempre autori di reati tutt’altro che gravi: alla parola rieducazione si sostituisce la parola incapacitazione, che ne è, in sostanza, l’esatto contrario. Solo che un interrogativo è legittimo: non siamo dinanzi a un’altra retorica? “Punire i poveri” (slogan non detto, ma operante e operativo nelle scelte politiche del potere) e assumere di ristabilire così l’ordine sociale, mentre si pongono le basi di un conflitto dagli esiti imprevedibili, non ha a che fare con la retorica, con una retorica maligna che non riesce a comprendere e tantomeno a tenere conto di parole come “senso di umanità”? È eccessivo dire semplicemente che si è sostituita a una retorica umana un’altra retorica priva di umanità?

## I costi della nuova politica penitenziaria statunitense

Il costo economico diretto di questa crescita del carcere è enorme. La progressione della spesa non dà segni di rallentamento e quindi sembra di essere davanti a una spirale inarrestabile e insopportabile anche per il paese più ricco del

mondo. Constatiamo che in circa trent'anni le dimensioni del carcere e della spesa relativa sono aumentate di dieci volte. Citiamo dal libro della Re (*ivi*, 35): "Ogni anno un detenuto costa in media circa 22.000 dollari. Il costo della detenzione aumenta con l'aumentare dell'età del detenuto: per un detenuto di 55 anni vengono spesi in media 69.000 dollari l'anno. Ancora più alti sono i costi per la carcerazione dei minori, che sono più di 100.000 nelle carceri statunitensi". E poi anche i "costi nascosti", fra i quali quelli dovuti "al carattere patogeno dell'istituzione penitenziaria": nel 1992, sono stati calcolati 48.000 casi di tubercolosi e il tasso di infezione Aids in carcere è 14 volte quello esterno (*ivi*, 35-36). Ma se rileggiamo la citazione di Garland fatta poco sopra si può dire che i costi sociali sono altrettanto gravi e altrettanto incontrollabili. Si possono considerare sotto vari aspetti. Ancora nel libro della Re (*ivi*, 37-38):

[...] Una delle conseguenze più gravi dell'incarcerazione di massa è la sottrazione alla vita civile di intere generazioni di maschi poveri, per lo più neri e ispanici. Questa situazione produce due risultati gravi: sottrae alle comunità nere e ispaniche le loro migliori risorse non solo economiche, ma anche sociali e culturali e le priva degli uomini e delle donne che dovrebbero guidarle e promuoverne il progresso e il rinnovamento, determinando così il logorio di quel tessuto sociale e politico delle comunità minoritarie che aveva sempre resistito alla ghettizzazione.

In particolare, tale situazione determinerà famiglie in cui la sola madre segue i figli, destinati molto spesso a raggiungere i padri in galera. Sono illuminanti i dati relativi alla sovrarappresentazione degli afroamericani in carcere: sono il 49%, mentre sono il 12-13% della popolazione libera.

C'è poi un altro aspetto dei costi sociali di questa politica penitenziaria: lo spostamento per i costi della carcerazione delle risorse economiche precedentemente allocate per altri e vari interventi sociali generali, a prescindere da quelli specifici concernenti le criticità sociali. Tra il 1984 e il 1994 la California ha costruito 19 carceri e solo un'università statale. Nello stesso periodo e nello stesso Stato, l'organico dell'amministrazione penitenziaria è aumentato di oltre 25.000 unità, quello del sistema universitario è diminuito di oltre 8.000 (*ivi*, 36). Ma c'è anche un aspetto più diretto: negli Stati Uniti si sono impoveriti in modo drastico tutti gli interventi sociali protettivi e assistenziali che, se pure nel quadro di un welfare ridotto rispetto a quello dei paesi europei, erano stati acquisiti, proprio per le criticità e il disagio sociale. E ciò è stato fatto introducendo, come si è detto, il carcere come strumento di gestione sociale: vedi su questo il già citato libro di Wacquant (*ivi*, 55 ss.). Un'altra citazione di Garland dal testo di Ceretti e Casella (*ivi*, 16):

[...] Le nuove forme di controllo della criminalità implicano costi sociali difficilmente sopportabili: inasprimento delle divisioni sociali e razziali; consolidamento dei processi criminogenetici; perdita di credibilità dell'autorità penale; crescita dell'intolleranza e dell'autoritarismo, accentuazione della pressione penale sulle minoranze, configurando una sorta di nuova segregazione razziale.

Questa citazione comprende molti aspetti. Vediamoli.

1. Inasprimento delle divisioni sociali e razziali con una crescita della pressione penale sulle minoranze che configura una sorta di nuova segregazione razziale. Ricordiamo quanto rilevato in precedenza sulla sovrarappresentazione degli afroamericani in carcere: sono il 49%, mentre sono il 12-13% della popolazione libera. E chiediamoci anche se "segregazione razziale" non significhi e produca anche una severa riduzione della democrazia.
2. Consolidamento dei processi criminogenetici. È chiaro che l'uso dello strumento penale nelle situazioni di criticità sociale determina l'entrata di tanti nel circuito penale con gli effetti tipici della riproduzione delle condotte antiggiuridiche.
3. Crescita dell'intolleranza e dell'autoritarismo. L'esasperazione insita in uno slogan come "tolleranza zero" non può che esaltare i processi di conflittualità e intolleranza verso le aree a rischio. Nel contempo l'accentuazione e l'appesantimen-

to degli interventi di polizia portano dall'autorità all'autoritarismo verso tali aree, con inevitabili ed estesi sconfinamenti nei confronti di tutti i cittadini che, per qualunque ragione, vengano in contatto con le forze dell'ordine.

4. Perdita di credibilità dell'autorità penale. Credo che questo rilievo di Garland, molto pertinente, meriti una messa a punto. Questo è un costo sociale, ma colpisce in modo particolare il sistema penale nella sua complessità e nei suoi equilibri. La responsabilità penale è personale, cioè individuale, ma l'approccio che si è riferito alle "pratiche attuariali" opera per gruppi, per collettività, rovesciando completamente il principio fondante di ogni penalità. Il fatto, insomma, che l'intervento penale colpisca e contrasti condotte antiggiuridiche definite e inquadrare nell'ambito dell'appartenenza degli autori all'area della precarietà sociale porta a dare particolare peso a questo secondo aspetto, cioè al tipo di vita condotto e di appartenenza emergente, piuttosto che allo specifico reato commesso. Questo produce una ricaduta indubbia sul sistema operativo concreto. È chiaro che, spesso in presenza di arresti plurimi e di situazioni di emergenza abbastanza frequenti, la decisione matura al momento dell'arresto. La denuncia del fatto da parte della polizia è sostanzialmente quella che decide della responsabilità dei singoli interessati ed è improbabile che il processo (con le modeste garanzie difensive per i poveri, diversamente da quelle ipergarantiste dei ricchi) possa modificare quanto viene affermato nell'intervento iniziale e inevitabilmente sommario della polizia. Si sposta, quindi, a questa fase il momento dell'accertamento del reato, con un capovolgimento delle funzioni, che, per il giudice, diventano più notarili che giurisdizionali. La "perdita di credibilità dell'autorità penale" è la conseguenza inevitabile di questo stato di cose. Complementarmente, c'è una crescita di autorità della polizia con effetti negativi ovvero con il rafforzamento dell'attività di contrasto con aspetti di violenza che rilanciano, anziché attenuare, il livello del conflitto.

In conclusione, possiamo sintetizzare che un carcere esteso e pesante assicura uno Stato ridotto e leggero: la privazione dei sistemi di protezione e assistenza sociale, le gravi difficoltà di accesso all'assistenza sanitaria, lo svuotamento dei sistemi di garanzia dei diritti, la desindacalizzazione sono tutti aspetti di un sistema pubblico leggero, che produce quella generale insicurezza, cui si risponde, appunto, con un carcere pesante. Si semina il vento dell'insicurezza per raccogliere la tempesta del carcere. Cerchiamo di identificare la differenza fra ciò che è la caratteristica dell'intervento penale e del carcere, in particolare, e ciò che dovrebbe essere la caratteristica di un intervento sociale. Quest'ultimo sa di dovere rispondere alla complessità delle situazioni critiche in modo articolato; l'altro, il carcere, invece ha una risposta semplificata, con la quale, rimossa ogni intenzione riabilitativa, non si ottiene che il sequestro della persona e l'ignoranza dei suoi problemi, la sua, come si è già detto, incapacitazione.

## Le alternative alla detenzione negli Stati Uniti

Il discorso sul sistema penale e penitenziario negli Stati Uniti sarebbe incompleto se non si soffermasse anche sulle misure alternative alla detenzione. Ancora dal libro della Re (*ivi*, 6): "Alla fine del 2003 il totale delle persone sottoposte alla carcerazione o a misure alternative negli Stati Uniti era salito a 6,9 milioni, pari al 3,2% della popolazione adulta residente (1 adulto ogni 32). L'aumento del numero dei detenuti si è dunque accompagnato a un rilevante incremento delle persone sottoposte a misure penali alternative alla detenzione (e convertibili in questa se vanno male: nota di chi scrive), con il risultato di un'espansione complessiva del controllo penale sulla popolazione".

Come funzionano le misure alternative? Per rispondere ricorro al testo di Wacquant già citato (*ivi*, 144):

[...] trent'anni fa i *parole officers* uscivano dalle scuole per assistenti sociali e studiavano i fondamenti della psicologia e della sociologia. Oggi, mentre i casi da seguire sono raddoppiati, essi si formano in scuole di giustizia criminale dove apprendono le tecniche di polizia e l'uso delle armi da fuoco. La nuova filosofia panottica che li guida è sottolineata da questo slittamento semantico: i programmi di parole sono stati recentemente ribattezzati "liberazio-

ne sotto controllo” in Florida e “controllo di comunità” nello stato di Washington. Sotto il nuovo regime liberal-paternalista, infatti, l’individuo liberato con la condizionale non è tanto un ex pregiudicato restituito alla libertà quanto un quasi prigioniero in attesa di un imminente ritorno dietro le sbarre.

Può essere utile un’ulteriore rilievo di Wacquant (*ivi*, 143):

[...] Ogni anno, mezzo milione di prigionieri sono rilasciati dai penitenziari di Stato: una maggioranza schiacciante (circa l’85%) è quindi affidata alla supervisione di un addetto alla sorveglianza per un periodo medio di 23 mesi. Nei tre anni successivi al rilascio, si ritroveranno di nuovo dietro le sbarre, per lo più per avere commesso violazioni minori, reati contro l’ordine pubblico, furti o infrazioni alle leggi sugli stupefacenti. Da “trampolino”, la liberazione con la condizionale è diventata una “trappola”: tra il 1985 e il 1997, il tasso degli individui in libertà vigilata che completano con successo la fase di “supervisione esterna” è crollato dal 70% al 44%. E nel giro di vent’anni, l’impatto di quelli ripresi e rispediti in carcere è raddoppiato, passando dal 16% di nuovi ingressi nel 1980 al 34% nel 1997.

È singolare la diversità di risultati ottenuti nel nostro sistema di misure alternative. Una recente ricerca della Direzione generale dell’esecuzione penale esterna del Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, condotta su 8.817 casi di affidamento conclusi nel 1998 in tutta Italia, ha riscontrato che solo nel 19% dei casi vi era stata recidiva negli anni successivi al 1998 fino al 2005 e, quindi, per sette anni. Parallelamente si è verificato che, fra tutti gli scarcerati a fine pena nel 1998 (5.772), non fruitori pertanto di misure alternative, aveva recidivato il 68,45%. Incontestabile la maggiore efficacia delle misure alternative, con riferimento a questo indicatore decisivo di recupero rappresentato dalla ricaduta o meno nella recidiva. Sorge spontanea una domanda. La valutazione di efficacia dei propri interventi è il pane quotidiano del sistema penitenziario e scientifico statunitense.

È chiaro che l’esito delle misure alternative peggiora ampiamente sotto ogni profilo, come le notazioni di Wacquant rivelano. Per quali ragioni si continua sulla via della rigidità e della severità nell’esecuzione delle misure alternative quando appare da ogni aspetto che è una strada sbagliata?

Ma la stessa domanda è legittima anche per i processi sempre più dilatati di carcerazione. I costi enormi sono quelli indicati, si dà per scontato che il livello della criminalità resta molto alto, lo stabilizzarsi di questo livello è contestato (vedremo come) che derivi dall’elevata carcerazione (si noti che, in corrispondenza, ci sono fattori economici molto rilevanti che possono influire su quel dato): e allora perché si prosegue su questa strada?

La risposta a mio avviso è semplice. Il pragmatismo del sistema statunitense basato sull’attenta rilevazione dei risultati è ormai fuori gioco.

Ciò che conta e decide è solo una scelta politica, che è anche e soprattutto una scelta ideologica: è così e sarà così perché deve essere così in ossequio alle ragioni del sistema ricostruite nel numero precedente; l’area della precarietà va punita, solo così la si gestisce – o solo così la si esorcizza – in un sistema economico-politico come quello statunitense, motore e ispiratore di quello globale. Conferma a queste conclusioni la trovo in Wacquant (*ivi*, 248 ss. e 272 ss.) nel capitolo “I miti culturali del pensiero unico securitario”. Vi si legge:

[...] La costante diminuzione della statistica criminale negli Stati Uniti negli ultimi dieci anni sarebbe dovuta all’azione energica e innovativa delle forze dell’ordine, liberate finalmente dai tabù ideologici e dalle pastoie giuridiche che le vincolavano: un esempio paradigmatico di questa situazione è la straordinaria trasformazione compiuta a New York dal sindaco repubblicano Rudolph Giuliani, sotto la guida dei due capi del dipartimento di polizia William Bratton e Howard Safir.

Wacquant contesta queste tesi:

[...] Ma, ancora una volta, i fatti hanno la meglio sull'ideologia: tutti gli studi scientifici concordano nel concludere che la polizia non ha affatto ricoperto quel ruolo attivo ed essenziale che gli attribuiscono per principio i sostenitori della gestione penale dell'insicurezza sociale. [...]

Prima prova: la diminuzione della violenza denunciata a New York si è manifestata tre anni prima dell'ascesa al potere di Giuliani alla fine del 1993 [nonostante che] la maggioranza dei newyorchesi pensava che stesse aumentando in ragione di un aumento della copertura mediatica sul tema del crimine.

Seconda prova: il riflusso della criminalità è altrettanto marcato nelle città che non adottano la politica newyorchesse della "tolleranza zero", comprese quelle che hanno optato per un approccio totalmente opposto come Boston, San Francisco e San Diego.

Terza prova: New York aveva già attuato, dal 1984 al 1987, una politica di mantenimento dell'ordine simile a quella adottata dopo il 1993 [...]. Questa campagna era stata accompagnata da un netto aumento delle violenze criminali, in particolare degli omicidi, poiché in quegli anni il commercio di strada delle droghe aveva raggiunto il suo apice. Ne consegue che [...] la strategia poliziesca messa in atto a New York negli anni Novanta non è né necessaria né sufficiente per spiegare il calo della criminalità in questa città.

E Wacquant osserva ancora (*ivi*, 250) che la diminuzione della criminalità tra il 1991 e il 2001 si è avuta in Canada, come negli Stati Uniti, ma che, in quel periodo, nel Canada, "il tasso di inquadramento nelle forze di polizia è sceso del 9% e quello di incarcerazione del 7%, contro un rialzo del 10% e del 47%, rispettivamente, negli Stati Uniti nello stesso periodo".

"Di fatto – spiega lo stesso autore, (*ivi*, 250-252) – sei fattori, tutti indipendenti dall'attività della polizia e della giustizia, si sono combinati per ridurre fortemente l'incidenza dei reati violenti nelle metropoli statunitensi". In primo luogo la florida crescita economica e i nuovi posti di lavoro (anche se precario e sottopagato). In secondo luogo, la duplice trasformazione dell'economia della droga: il traffico si è "oligopolizzato" e sono diminuiti i conflitti fra gli spacciatori, calati di numero (c'è stata, insomma, una stabilizzazione del mercato). Inoltre (terzo fattore), la popolazione giovanile, da 18 a 24 anni, prevalente nell'area della criminalità, è diminuita. "A questo si aggiunge, nel caso di New York, la macabra statistica dei potenziali criminali non più in grado di nuocere a causa della pandemia di Aids fra gli eroinomani" e di altre cause. E, ancora (altro fattore), vi è stata anche la modifica della popolazione immigrata (ampiamente destinataria della repressione penale), che ha visto un aumento molto notevole della fascia femminile, inseritasi agevolmente nell'economia legale. Due ulteriori fattori hanno carattere positivo e un effetto di prevenzione della criminalità, soprattutto di quella giovanile. Il primo fattore viene chiamato "sindrome del fratello minore" e riguarda le nuove fasce giovanili, persuase a regolarizzare la propria vita dall'esperienza dall'esito disastroso della vita condotta dai fratelli maggiori. Il secondo è rappresentato dal "controllo sociale informale" svolto dalle organizzazioni situate all'interno delle zone emarginate (chiese, scuole, circoli, collettivi di madri ecc.). Conclude Wacquant (*ivi*, 253): "Infine, le percentuali di violenza criminale registrate negli Stati Uniti all'inizio degli anni Novanta erano anormalmente alte se misurate su parametri storici e avevano tutte le probabilità di orientarsi al ribasso in base alla legge statistica della regressione verso la media, ammesso che la combinazione dei fattori che le avevano fatte crescere oltre ogni norma (come lo slancio iniziale nel traffico del crack) non potesse perdurare".

Dice poi l'autore citato: "Rimane un altro importante fattore da considerare, o piuttosto da escludere: il boom carcerario. A livello nazionale, la rassegna più esaustiva degli attuali studi econometrici e di simulazione è giunta alla conclusione che nella migliore delle ipotesi 'una percentuale compresa fra il 79 e il 96% del calo della criminalità violenta (negli anni Novanta) non può essere spiegata dall'espansione carceraria' e che questo calo si sarebbe registrato anche in

assenza della mastodontica carcerazione promossa dagli Stati Uniti" (*ivi*, 253). E, se si legge la nota n. 46 (*ivi*, 266), il ridimensionamento del ruolo del boom carcerario risulta anche più severo. Passiamo oltre.

## Una riflessione sulla situazione europea

Certamente può apparire eccessiva l'attenzione data agli Stati Uniti. Ma è indubbio che è quel sistema che sta facendo scuola nei paesi europei. È quel sistema che può porre una pesante ipoteca sul destino del carcere.

Va subito precisato, però, che le sedi europee di indirizzo sono orientate in modo del tutto diverso da quello statunitense sopra illustrato e consentono di ipotizzare un altro destino per il carcere e l'area dell'esecuzione della pena.

Sugli indirizzi penitenziari europei si è fatto, nella parte che segue, costante riferimento al libro della Re (2006, 100 ss.).

Emerge in quelle sedi di indirizzo un "modello penitenziario europeo", il quale si articola in questi punti essenziali:

1. devono essere attuate condizioni di vita in carcere che garantiscono il rispetto dei diritti fondamentali della persona, in funzione di ciò, nei documenti approvati nelle competenti sedi europee, si danno indicazioni esaurienti su tali diritti;
2. in vari documenti emerge un chiaro favore all'applicazione del principio di risocializzazione in base al quale la detenzione cessa di essere giustificata qualora il detenuto mostri di essere in grado di tornare a inserirsi nella società;
3. la riduzione del ricorso alle pene detentive e un'apertura significativa alle alternative alla detenzione.

Sul primo punto è interessante la lettura delle Regole penitenziarie europee, enunciate nel documento 5 novembre 2004 dal Comitato europeo per i problemi penali del Consiglio d'Europa. La regola n. 4 della parte prima, dedicata ai principi fondamentali, dispone: "Quando si decide di privare una persona della propria libertà, la mancanza di risorse non giustifica condizioni del carcere che violino i diritti umani riconosciuti da queste regole". Si noti che un'impostazione della questione in questo senso ribalta l'impostazione ordinaria in materia, secondo cui i diritti dei detenuti sono tutelati solo e in quanto il sistema sia economicamente in grado di garantire le condizioni per rispettarli. Secondo la regola penitenziaria europea riferita è, invece, il sistema che deve organizzare le proprie risorse in modo tale che quei diritti siano rispettati. Non è, quindi, il livello di attuazione dei diritti ad adeguarsi al sistema, ma è il sistema che deve adeguarsi perché i diritti siano rispettati.

Il senso di questo discorso è confermato in modo esemplare dalle pronunce in materia di sovraffollamento delle carceri nella risoluzione del 4 settembre 2003 del Parlamento dell'Unione europea. Vi si osserva che la situazione dei detenuti si è deteriorata nel corso del 2002 per il sovraffollamento carcerario, che è indicato come "elemento generatore di tensione fra detenuti e guardiani, di violenza fra detenuti, di una carenza di sorveglianza (aumento del numero di suicidi o di tentativi di suicidio)" (punto 19). La soluzione del problema del sovraffollamento (Re 2006, 107-108) è indicata non nella costruzione di nuove carceri, ma nella riduzione del ricorso alle pene detentive e nella rigorosa applicazione del principio di risocializzazione in base al quale la detenzione cessa di essere giustificata quando il detenuto dimostri di essere in grado di reinserirsi nella società. Sembra chiaro l'invito alla riduzione della pena detentiva e al ricorso alle misure alternative alla detenzione, richiamati in linea generale nella precedente risoluzione del 2000, ai punti 25, 26 e 27. Non va trascurato che ai principi e indirizzi europei corrisponde un sistema di garanzie, che presenta una sede giurisdizionale nella Corte europea dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa e una sede di controllo nel Comitato per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti. Il lavoro della Re ricorda (*ivi*, 113) che quest'ultimo Comitato – Cpt in sigla – "è spesso giunto a considerare il sovraffollamento come un "trattamento inumano e degradante". Interessante leggere il testo del rilievo del Cpt (sempre alla pagina citata): "Benché non vi fosse indizio della presenza di una precisa intenzione di umiliare o di degradare il ricorrente, le sue condizioni di detenzione, in particolare l'ambiente sovraffollato e insano e gli effetti nocivi di questo sulla sua salute e sul suo benessere, combinati con la lun-

ghezza del periodo durante il quale egli è stato detenuto in tali condizioni, equivaleva a trattamento degradante". Si sottolinea questo per constatare che non solo ci sono principi e indirizzi del modello penitenziario europeo, ma anche le sedi in cui tale modello è preso sul serio. Non c'è dubbio che, mentre i principi e gli indirizzi e anche le regole concrete sono nel senso indicato, la realtà dei singoli sistemi penitenziari ne è piuttosto lontana. Nel mentre gli indirizzi generali erano orientati verso la riduzione dell'area della detenzione e l'allentamento della sua pesantezza, quell'area, però, è aumentata e le condizioni generali delle carceri sono peggiorate, anche per il sovraffollamento, che non poteva non produrre quel risultato. Si resta, comunque lontani dagli indici di prisonizzazione statunitensi: i dati sono ricavati dal rapporto dell'International centre for prison studies, relativo al periodo da metà 2002 a febbraio 2005 (i dati sono riportati nella documentazione di preparazione del Convegno "Strada facendo" dell'ottobre 2005 a Perugia). In breve: un gruppo di paesi – Nord, Centro e parte del Sud Europa – presentano tassi tra 50 e 100 detenuti ogni 100.000 abitanti; per Regno Unito, Spagna, Portogallo, Bulgaria l'indice è fra 100 e 150; in alcuni paesi dell'Est Europa – Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria e Romania – fra 150 e 200; mentre negli altri paesi dell'Est si oscilla fra gli oltre 200 di Polonia e Lituania e indici ancora maggiori, fino a oltre 500, di Bielorussia e Russia. Tenendo, comunque presente che i tassi degli Stati Uniti sono superiori a 700, si può constatare, per la maggioranza dei paesi europei, particolarmente per quelli dell'Europa occidentale, la lontananza dal boom penitenziario statunitense.

Si è parlato di sovraffollamento. Sempre dal Rapporto suindicato si ricavano le percentuali di tale fenomeno rispetto alle capienze ottimali. In questa graduatoria negativa, la Grecia è al primo posto, con il 156, 9%, l'Italia al quarto con il 134, 2%, la Francia all'ottavo, con il 117, 5%, il Regno Unito (Inghilterra e Galles) al quattordicesimo posto con il 110, 5%, la Germania al venticinquesimo, con il 99, 9% e così via dicendo. Questi dati andrebbero interpretati, però, con riferimento all'avvenuta costruzione o meno di nuovi istituti di pena: così il sovraffollamento, significativo ma contenuto, del Regno Unito (Inghilterra e Galles) andrebbe correlato all'indice di prisonizzazione del 145 per dedurre che si è cercato di inseguire l'elevarsi del numero dei detenuti con la creazione di nuovi spazi detentivi.

Il fatto è che il Regno Unito si è spesso orientato nella stessa direzione degli Stati Uniti e che anche gli altri paesi risentono il dubbio fascino del "modello penitenziario statunitense", nonostante che i principi e gli indirizzi sopra riportati definiscano un "modello penitenziario europeo" profondamente diverso. Ci sono molte situazioni concrete in giro per l'Europa che contraddicono principi, indirizzi e modello. Per esempio, in punto di riduzione della pena detentiva, si può intanto constatare che resta elevato il ricorso alla custodia cautelare in carcere. L'Italia presenta il 36% dei detenuti in custodia cautelare (e, a lungo, queste percentuali sono state anche maggiori, oltre il 40-45%; prima del nuovo codice di procedura penale, la percentuale dei detenuti in custodia cautelare superava quella dei detenuti in esecuzione di pena), preceduta solo dal Belgio (39, 1%) e dalla Francia (37, 4%), e seguita da vicino dai Paesi Bassi (35, 2%). Ci sono i paesi virtuosi: il Regno Unito con il 16, 3%, la Germania con il 19, 7% e Svezia e Norvegia con poco più del 20% (20, 5% e 20, 6% rispettivamente).

Altro indicatore contrario ai principi: aumenta la durata delle pene in esecuzione. L'aumento è generale e il nostro paese è nelle prime posizioni. Qui si sente qualche eco più diretta degli indirizzi degli Stati Uniti: il boom statunitense partì proprio dall'aumento delle pene. In alcuni dati, però, gli echi statunitensi sono ancora più netti. Il sovraffollamento è spiegabile in parte decisiva con l'aumento dei gruppi in situazioni sociali critiche, fra cui una parte considerevole appartiene all'area della tossicodipendenza o delle criticità psichiche e l'altra all'area dell'immigrazione. Per gli immigrati, le tabelle ricavate dalla stessa documentazione sopra citata (quindi a inizio 2005) sono significative, ma i dati delle stesse sono in continuo aumento. Salvatore Palidda (2006, 126) sostiene che si verifica, nella popolazione criminalizzata, una sostituzione degli autoctoni da parte degli immigrati. Tale sostituzione dipende da una "etnicizzazione (o razzializzazione) dell'azione repressiva penale e della devianza, che si traduce in una tendenza alla diminuzione della percentuale dei detenuti che hanno la cittadinanza e in un aumento del numero dei detenuti stranieri o di origine straniera".

Nella realtà delle scelte politiche di molti paesi europei e di riflesso delle stesse carceri, i principi di riferimento hanno una pericolosa consonanza con quelli statunitensi: la certezza della pena, la tolleranza zero, le politiche securitarie contro tossicodipendenza, immigrazione e altre criticità, approdano all'esito di riempire le carceri della stessa clientela sociale gestita con lo strumento penale.

Il Regno Unito si è mosso, sia pure a livelli numerici inferiori, sulla linea statunitense, ma può essere utile soffermarsi su due situazioni nazionali: quella della Francia, nella severa ricostruzione di Wacquant, e quella dell'Italia, sulla quale c'è molto da dire nel male, ma anche nel bene.

Se posso, devo dire che anche il principio della certezza della pena, accompagnato dai limiti della discrezionalità del giudice nell'infliggerla e, poi, nel gestirla *in executivis*, principio che si presenta bene, ma che – non dimentichiamolo – caratterizzò la partenza dell'esplosione carceraria negli Stati Uniti, è pericoloso. Lo è, in particolare, perché le bozze di riforma del nuovo codice penale, succedutesi sino a oggi (Pagliaro, Grosso e, per quanto ne so, Nordio) battono questa strada. A proposito, mi sembra utile citare alcune considerazioni di Massimo Pavarini (1997, 144-145): le teorie nate dalla

[...] reazione critica all'ideologia trattamentale hanno determinato la crescita di un movimento politico culturale [...] di ispirazione garantista [...] che ha ispirato significative riforme del sistema sanzionatorio, volte all'affermazione della meritevolezza del castigo e dell'inflessibilità della pena in fase esecutiva. [...] Le aspettative suscitate perché la certezza della pena potesse coniugarsi con il criterio ispiratore del carcere come *extrema ratio* si sono dimostrate assolutamente infondate: sono aumentati i tassi di carcerizzazione, in particolare in ragione di una maggiore severità delle pene irrogate nella fase giudiziaria; le condizioni del carcere sono ulteriormente peggiorate.

## La situazione penitenziaria in Francia

---

Nel già citato volume, Loic Wacquant (*ivi*, 270-271 ) scrive:

[...] Nel marzo 2003, il Ministero della Giustizia francese lanciava una campagna pubblicitaria televisiva finalizzata a ridare lustro all'immagine dell'amministrazione penitenziaria per potere attirare circa 10.000 agenti di custodia da reclutare in tutta fretta per fare fronte all'esplosione programmata della popolazione carceraria del paese. Tre mesi dopo, il numero dei detenuti superava quota 60.000 per 48.000 posti disponibili, record assoluto dai tempi della Liberazione. Insalubrità, fatiscenza, promiscuità spinta al parossismo, condizioni igieniche catastrofiche, scarsità di personale, evidenti carenze nelle attività formative e lavorative (dei detenuti) che riducono la missione di "reinserimento" a uno slogan tanto vuoto quanto crudele, affollamento dei parlatori, moltiplicazione dei movimenti di protesta da parte dei condannati, aumento degli episodi di violenza più gravi e dei suicidi (il cui tasso è raddoppiato in due anni, diventando il più alto nella storia europea) erano in quel momento bersagli delle proteste congiunte dei sindacati delle guardie carcerarie e degli avvocati, del Consiglio nazionale forense, delle associazioni umanitarie, delle famiglie dei prigionieri e dei militanti e ricercatori specializzati nel settore penale [...]. Alla fine di gennaio del 2004, il Cpt (Comitato prevenzione tortura del Consiglio d'Europa) pubblicava un rapporto sconvolgente sui "trattamenti inumani e degradanti" che sono la sorte comune dei detenuti francesi [...]. Il rapporto fa eco a quanto riscontrato in quelli presentati da tre diverse commissioni di inchiesta incaricate rispettivamente dall'Assemblea nazionale, dal Senato e dal Guardasigilli, che denunciavano unanimemente la progressiva trasformazione del sistema carcerario francese in una "prigione simile alla corte dei miracoli", dove regnano "l'arbitrarietà penitenziaria" e la "legge del più forte": i senatori arrivavano fino a parlare di "un'umiliazione per la repubblica.

E più avanti (*ivi*, 271-272):

[...] Il governo di Jean-Pierre Raffarin [...] ha fatto dello zelo delle forze dell'ordine e della severità penale uno dei temi elettorali più importanti, se non un dogma politico. Questo ha portato, nel giro di due anni, il numero dei detenuti [...] a 64.813 a metà del 2004. Quali le caratteristiche di questo indirizzo? Risponde Wacquant (*ivi*, 271-272): "Potenziamento dei mezzi e intensificazione delle azioni di polizia nelle zone sensibili; pressione burocratica e politica sui giudici al fine di ottenere una maggiore severità delle pene e un'accelerazione nelle procedure (un terzo delle carcerazioni è il risultato di procedimenti sommari, privi di investigazioni e incapaci di portare prove...); estensione generalizzata del ricorso alla reclusione e inasprimento della scala delle sanzioni [...]. Restrizioni dei benefici di pena e diminuzione delle liberazioni con la condizionale e dei regimi di semilibertà; tutto contribuisce a far crescere il numero di persone dietro le sbarre. Se il paese continuasse su questa strada, raddoppierebbe il numero dei suoi detenuti in meno di cinque anni, con una velocità di due volte maggiore rispetto a quella degli Stati Uniti, all'apice della bulimia penitenziaria degli anni Ottanta, che li ha resi leader mondiali della carcerazione (710 detenuti ogni 100.000 abitanti).

Dunque: la Francia sulla via degli Stati Uniti.

## Parliamo dell'Italia

Conviene articolare il nostro discorso sull'Italia in tre punti:

1. è un esame della situazione italiana prima dell'indulto, per valutare le dinamiche presenti e il loro oggettivo risultato;
2. riguarda l'indirizzo di fondo nella direzione di un sempre crescente sovraffollamento e le scelte praticate e, in particolare, il rilancio delle stesse nel periodo più recente;
3. è un chiarimento dell'indirizzo costituzionale e dell'esigenza della sua operatività, anche contro alcune leggi che, indebitamente, hanno scelto la via opposta.

Si concluderà con una messa a punto sulla funzione di rieducazione o di riabilitazione o di risocializzazione della pena per concludere ritornando alle osservazioni fatte all'inizio di questo lavoro.

### La situazione penitenziaria italiana prima dell'indulto

Per capire meglio la situazione penitenziaria italiana si può scegliere di esaminare, più che la situazione del carcere, quella della penalità, intesa come riferita al complesso delle pene in esecuzione contestuale in un dato momento, sia in carcere sia in misura alternativa alla detenzione. Nel 1990 quest'area era composta: da 30.000 persone detenute e 6.300 in esecuzione della pena detentiva in misura alternativa. Oggi (si intende, come detto, prima dell'indulto) la composizione è la seguente: circa 62.000 detenuti, oltre 50.000 in misura alternativa e circa 70.000 persone che, per effetto della legge Simeone, attendono che si decidano le modalità di esecuzione della pena detentiva: se in misura alternativa o in carcere. Allora: l'area della penalità nel 1990 era pari a 36.300 persone; oggi è pari a oltre 180.000. Una crescita di quasi cinque volte in 15 anni. Se l'indice di prisonizzazione, rimasto a lungo sotto il valore di 1 su mille, ha ormai superato questo limite e si avvicina a 1, l'indice della penalità detentiva è ormai di circa il 3 per mille: nel 1990 questo indice era intorno allo 0,6. La composizione di tutta l'area è rivelata da quella dell'area della detenzione, nella quale sono presenti: il 27% di tossicodipendenti, il 33% di immigrati, e un'altra percentuale, non minima, di persone in situazioni di criticità, in condizioni di disagio psichico o di abbandono sociale, solo per i primi si parla di circa il 15%. È chiaro che vi è una sovrapposizione

fra questi gruppi: il disagio psichico è presente nell'area della tossicodipendenza e la tossicodipendenza nell'area dell'immigrazione. Ma, senza timore di sbagliare, si può dire che i due terzi dei detenuti, 40.000 su oltre 60.000, appartengono ai gruppi indicati. Se si vuol dire qualcosa di più, si può aggiungere che i due terzi dell'area della detenzione – e anche dell'area della penalità in misura alternativa alla detenzione – è formata da persone caratterizzate da situazioni di criticità sociali. Credo si possa chiamare tale area – pari a due terzi del totale – area della detenzione sociale.

### Chi viene punito: la detenzione sociale

Perché "detenzione sociale"? Perché i gruppi di detenuti che appartengono a quest'area hanno alle spalle situazioni di partenza di disagio sociale e situazioni di sviluppo del disagio per la mancanza o insufficienza di un significativo intervento sullo stesso. Questo è vero, parlando dei singoli gruppi, per l'area della dipendenza dagli stupefacenti, che parte, sovente, da situazioni sociofamiliari critiche e, anche se queste non vi siano, le realizza ben presto proprio per il genere di vita indotto dalla dipendenza. Avviatosi questo processo, mancano spesso sistemi di intervento adeguati a molta parte dei casi e, comunque, il modesto dimensionamento dei servizi non riesce a raggiungere o a raggiungere efficacemente molta parte della possibile utenza. È pacifico che questa utenza è sovente poco collaborativa, ma la limitata dimensione dei servizi sarà inevitabilmente incapace di stimolare gli indifferenti e, spesso, di rispondere adeguatamente anche a coloro che cercano sostegno e cura. Questo è vero anche per l'area dell'immigrazione, costretta, data la legislazione vigente, in una situazione di esclusione sociale, che porta alla clandestinità. Per quest'area, solo quando la situazione è assolutamente ingestibile, si accetta, da parte dello Stato, non a caso rappresentato sempre e solo dal Ministero degli Interni e dagli organi di polizia, una permanenza temporanea legata alla temporanea utilizzazione delle persone. Si parte da un rifiuto di socializzazione per arrivare, solo eccezionalmente e a tempi non prevedibili, a una socializzazione *sub condicione*: o meglio a un'utilizzazione limitata nel nostro interesse e sotto la condizione del permanere di questo interesse. Non meno vera è l'analisi fatta per quelle situazioni diversamente problematiche indicate, che, più o meno sistematicamente, derivano da una mancata presa in carico delle criticità originarie, cui segue una situazione di abbandono sociale più o meno completo.

In tutte queste situazioni, non si può affermare che l'approdo al reato sia inevitabile e che, invece, sia possibile che lo stesso derivi da consapevoli scelte delinquenziali. Ma è indubbio che, nel numero elevatissimo di coloro che appartengono a quest'area del carcere, la gran parte delle persone arrivano al reato e vi ritornano proprio perché l'attenzione sociale nei loro confronti è mancante o insufficiente o assume, come per gli immigrati, l'atteggiamento del rifiuto.

Parlare di detenzione sociale per quest'area è dunque pertinente.

La crescita dell'area della detenzione è dunque frutto della crescita dell'area della detenzione sociale. Non solo, le percentuali della stessa indicano dati in crescita, particolarmente per l'immigrazione. L'area della detenzione per i reati più gravi si è, infatti, mantenuta costante su una quota del 14-16%, statisticamente rilevata, e non diversamente accade per l'area dei fatti di reato propriamente penali. Tale crescita subisce una grave accelerazione con gli interventi legislativi del precedente governo, caratterizzati da tre leggi cardine: la Bossi-Fini, la Cirielli, la Fini-Giovanardi. La Bossi-Fini è del 2002, ma la sua applicazione ha conosciuto una straordinaria intensificazione (il botto finale!) durante lo scorso anno. Se si guardano gli ingressi nel corso del 2005 (ingressi, si ripete, non presenze medie) di detenuti nelle carceri italiane, si vedrà che sono aumentati da 82.275 (nel 2004) a 89.887, ma che gli ingressi degli italiani sono diminuiti – da 50.026 (nel 2004) a 49.281 – mentre gli ingressi degli stranieri spiegano da soli l'aumento complessivo: da 32.249 (nel 2004) sono saliti a 40.606. La Cirielli ha un duplice effetto. Per un verso, riduce, per i recidivi, l'applicazione della legge Simeone (sospensione dell'esecuzione affinché si decidano le modalità di esecuzione della pena detentiva, in misura alternativa o in carcere) e, quindi, aumenta e velocizza le entrate; per l'altro verso, sempre per i recidivi, esclude o ritarda l'ammissione alle misure alternative e, quindi, diminuisce le uscite. Oltre a questo, poi, aumenta ovviamente le pene. Si parla di 3.000 dete-

nuti in più in pochi mesi (la legge è del dicembre 2005): non so come siano stati calcolati, ma non è un numero sorprendente. L'ispirazione manifesta di tale legge è il sistema introdotto in alcuni Stati statunitensi – tre sbagli e sei fuori, ovvero tre condanne e sei dentro, in carcere – e questo la dice lunga su quello che ci aspetta se questi meccanismi legislativi non saranno disattivati.

Ultima, ma non meno rovinosa, la Fini-Giovanardi, varata in modo indecente ricorrendo a un decreto legge di cui non ricorrevano i presupposti e blindata con la fiducia nella fase di conversione in legge. La vera portata della stessa, dietro le cortine fumogene, è la penalizzazione di una parte importante di chi usa stupefacenti e che in precedenza veniva soltanto segnalato alle prefetture. Se si calcola che queste segnalazioni sono state, nel 2005, circa 80.000, si può capire quale possa essere l'impatto sulla crescita dell'area della detenzione. Sono in corso tentativi per disinnescare questa pessima legge, ma, a distanza di un anno e mezzo dalla sua emanazione, il disegno di legge governativo, annunciato dal ministro Ferrero, non è ancora stato presentato, mentre per il progetto Boato, di iniziativa parlamentare, si inizierà a settembre 2007 la discussione in Commissione giustizia, alla Camera.

Questo ritorno in grande stile del carcere e della penalità come soluzione di problemi sociali è stato sintetizzato nell'espressione: dallo Stato sociale allo Stato penale. Questa sintesi ripete quella formulata per il boom penitenziario statunitense. Individua chiaramente l'uso della prigione come uno strumento sociale, come accaduto negli Stati Uniti, bandisce le stesse crociate, come la guerra contro la criminalità urbana, spara le sue armi nel mucchio della precarietà e criticità sociale, formata da stranieri, tossicodipendenti e altri che hanno perso gli agganci e le radici col mondo. Non siamo all'efficienza statunitense e lo si vede dagli indici di prisonizzazione che restano, per ora, lontani da quelli degli Stati Uniti, ma, se si lasciano operare le tre leggi citate del governo Berlusconi (tuttora, come si è detto, pienamente operative ed efficaci), quegli indici cominceranno presto a puntare verso l'alto.

Le parole sicurezza, tolleranza zero, pena certa, in auge negli Stati Uniti, circolano anche qui, come in Francia d'altronde (lo si è osservato più sopra). Disgraziatamente, come accaduto in Francia, si manifestano anche in schieramenti di sinistra. Tra il 2000 e il 2001, il primo pacchetto-sicurezza, con il ritorno delle pene del codice Rocco per alcuni tipi di furto, fu del governo di centro-sinistra. Poi, durante gli anni del governo successivo, quelle parole si tradussero nelle tre leggi nefaste che si sono ricordate e che sono ancora al loro posto.

Ma ci sono dei principi che non possono essere ignorati e ai quali si deve tornare.

### I principi e la giurisprudenza costituzionali sulla pena e la sua esecuzione

Credo che bisogna tornare alle indicazioni costituzionali. Intanto ripetiamo l'art. 27, comma 3, della Costituzione, la cui chiarezza è preziosa: "Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato". Richiamato il principio, possiamo però approfondirlo seguendo le indicazioni specifiche della giurisprudenza della Corte costituzionale. Si parte dalla sentenza costituzionale 204/74, nella quale si legge:

[...] Con l'art. 27, comma 3, della Costituzione il fine ultimo e risolutivo della pena stessa, quello, cioè, di tendere al recupero sociale del condannato [...] ha assunto un peso e un valore più incisivo di quello che non avesse in origine; rappresenta, in sostanza, un peculiare aspetto del trattamento penale e il suo ambito di applicazione presuppone un obbligo tassativo per il legislatore di tenere non solo presenti le finalità rieducative della pena, ma anche di predisporre tutti i mezzi idonei a realizzarle e le forme atte a garantirle. Sulla base del precetto costituzionale sorge, di conseguenza, il diritto per il condannato a che, verificandosi le condizioni poste dalla norma di diritto sostanziale, il protrarsi della realizzazione della pretesa punitiva venga riesaminato al fine di accertare se in effetti la quantità di pena espiata abbia o meno assolto positivamente al suo fine rieducativo e tale diritto deve trovare nella legge una valida e ragionevole garanzia giurisdizionale.

In questa sentenza troviamo l'affermazione di un principio, costruito come diritto soggettivo del condannato a vedere riesaminare, durante l'esecuzione della pena, nei tempi e modi stabiliti dalla legge ordinaria, se la parte di pena espiata abbia già assolto positivamente o meno al suo fine rieducativo: se è così, l'esecuzione deve proseguire in misura alternativa alla detenzione, ovvero, nel caso deciso dalla Corte costituzionale, in liberazione condizionale (allora, prima dell'entrata in vigore dell'Ordinamento penitenziario, unica misura alternativa).

Si noti che l'individuazione di tale diritto soggettivo è centrale nella sentenza, perché, dal riconoscimento di tale posizione giuridica del soggetto, deriva l'affermazione della competenza a decidere del giudice ordinario in materia di liberazione condizionale e la dichiarata incostituzionalità della competenza del ministro della Giustizia, prevista dalla normativa allora vigente.

Nella sentenza costituzionale si costruisce, in modo esplicito, il rapporto esecutivo penale come quello in cui lo Stato afferma la sua pretesa punitiva e il condannato ha però il diritto soggettivo che si è descritto, nato, come la sentenza chiarisce, dall'"obbligo tassativo, per il legislatore, di tenere non solo presenti le finalità rieducative della pena, ma anche di predisporre tutti i mezzi idonei a realizzarle e le forme atte a garantirle".

E allora guardiamo, nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, questi mezzi e queste forme. Si possono riportare alcuni passi significativi della sentenza costituzionale 343/87, che citando esplicitamente la sentenza 204/74, fa ormai riferimento alle misure alternative alla detenzione previste dall'Ordinamento penitenziario. In tale sentenza, dopo avere rilevato "la crisi congiunta della pena e delle misure clemenziali, rivela l'ineadeguatezza, la prima, a svolgere il ruolo di unico e rigido strumento di prevenzione generale e speciale, le seconde, a promuovere reali manifestazioni di emenda", si prosegue e si osserva: "Di qui la tendenza a creare misure che, attraverso l'imposizione di misure limitative – ma non privative – della libertà personale e l'apprestamento di forme di assistenza, siano idonee a funzionare a un tempo come strumenti di controllo sociale e di promozione della risocializzazione". Sono queste le misure alternative della legge penitenziaria e, su di queste, la sentenza osserva ancora: "Giova ricordare che sul legislatore incombe l'obbligo di tenere non solo presenti le finalità rieducative della pena, ma anche di predisporre tutti i mezzi idonei a realizzarle e le forme atte a garantirle". Non si può non rilevare la concretezza con cui la sentenza richiama a questo obbligo, osservando che sarà anche possibile che le misure in questione manchino di efficacia quando scontino "le ben note carenze strutturali e finanziarie", inerenti al sistema organizzativo che deve seguire e fare attuare le misure, e le "oggettive difficoltà di attuazione della prescrizione relativa al lavoro, non corredata da strumenti atti a fornirne la disponibilità", ma ciò non toglie che quella strada vada perseguita, eliminando carenze e inadeguatezze del sistema operativo.

Mi sembra chiaro che la costituzionalizzazione (cioè il riconoscimento di normative protette dalla Costituzione) investe, qui, d'altronde a conferma di quanto già detto dalla sentenza 204/74, gli strumenti necessari all'attuazione del principio affermato da tale sentenza e il sistema organizzativo indispensabile per il funzionamento di quegli strumenti. Il che vuol dire: costituzionalizzazione delle misure alternative alla detenzione in fase esecutiva e del sistema organizzativo necessario per il funzionamento delle stesse. Vi è, quindi, il riconoscimento della flessibilità dell'esecuzione penale: la pena non è rigida, ma sempre nel quadro della durata della pena detentiva, le modalità esecutive della stessa possono cambiare in ragione della concessione delle misure alternative. L'impostazione costituzionale la ritroviamo espressa in molte altre sentenze, nelle quali è costante, nel corso degli anni, il richiamo alla 204/74 e ai principi e agli strumenti della flessibilità dell'esecuzione della pena (282/89, 125/92, 306/93, 68/95, 186/95, 173/97, 445/97, 137/99). Se vogliamo, i vari e più recenti interventi della Corte costituzionale sono volti proprio a individuare situazioni di rigidità che contrastano con il principio di flessibilità e a rimuovere le prime per riaffermare la seconda. E, anche nella difficile situazione normativa di cui alla legge 7 agosto 1992, n. 356 (in piena aggressione della criminalità mafiosa e risposta alla stessa), alcune delle sentenze citate si impegnano nella difesa dei possibili spazi di flessibilità e hanno recentemente avuto approdo nella legislazione ordinaria in occasione della riscrittura dell'art. 4 *bis* con la legge 23 dicembre 2002, n. 279.

Vorrei fare, a questo punto, un'osservazione. La giurisprudenza costituzionale, come detto, valorizza e, quindi, costituzionalizza non semplicemente la funzione rieducativa della pena, ma il suo specifico funzionamento. Diversamente da quanto può accadere per le funzioni di prevenzione generale, per le quali l'efficacia delle pene dipende da dinamiche non propriamente gestibili, per la funzione rieducativa di prevenzione specifica e individuale, la giurisprudenza costituzionale si preoccupa del suo concreto funzionamento e tutela costituzionalmente gli strumenti di attuazione di quella funzione e il sistema organizzativo che deve gestirla. E, se si vuole completare il discorso, riandando alla sentenza 204/74, bisogna ricordare anche "le forme atte a garantire" l'effettivo funzionamento del sistema. E su questo è pacifica la previsione e il funzionamento delle procedure giurisdizionali di garanzia individuate nella magistratura di sorveglianza.

Altra messa a punto. L'art. 27, comma 3, ricordato all'inizio, presentava due aspetti: il divieto, per le pene, dei trattamenti contrari al senso di umanità e la finalizzazione delle stesse alla rieducazione. Per il primo aspetto, si deve ricordare che un'altra sentenza costituzionale, la 26/99, ha stabilito che deve essere dato ricorso in forme giurisdizionali al magistrato di sorveglianza, per garantire il rispetto dei diritti dei detenuti. Questo vuol dire che anche quel diritto soggettivo allo svolgersi del percorso penitenziario finalizzato alla riabilitazione deve essere curato e garantito.

Per il secondo aspetto, credo che la Corte costituzionale abbia colto la critica fatta da molti ai limiti riabilitativi della pena detentiva ("rivelatasi inadeguata a svolgere il ruolo di unico e rigido strumento di prevenzione generale e speciale", così nella già citata sentenza 343/87) e abbia descritto un percorso penitenziario interno che prende sostanza dalla sua finalizzazione e dal suo sviluppo esterno: il periodo di detenzione, non certamente negato, deve curare però la preparazione dell'inserimento all'esterno, che, in quella particolare modalità dell'esecuzione penale che è la misura alternativa alla detenzione, sarà agevolato dal venire meno della condizione detentiva e dall'offrire alla persona spazi, più o meno ampi, di libertà per attuare il percorso riabilitativo.

Un'osservazione è agevole. Le indicazioni fondamentali (costituzionali) del nostro sistema normativo sono in linea con quelle europee che si sono citate e presentano una concretezza che dovrebbe sventare l'adozione di linee opposte, quali quelle, tanto per non far nomi, delle tre leggi ricordate: Bossi-Fini, Cirielli e Fini-Giovanardi, ciascuna delle tre e tutte insieme profondamente incostituzionali. Purtroppo, il blocco costituzionale è stato disinvoltamente violato e tale violazione perdura tuttora.

### Qual è il significato della finalità rieducativa della Costituzione?

Certo, bisogna porsi una questione. Il ripensamento sulla pena e sul carcere e il boom di questo negli Stati Uniti sono partiti dalla critica al carcere finalizzato alla rieducazione e dalla negazione che questo fine possa essere raggiunto attraverso il carcere stesso. E allora la Costituzione sbaglia nell'affermazione dell'art. 27? Potrebbe anche essere. La Costituzione è del 1948 e può risultare datata, il tempo trascorso potrebbe avere reso inattuali quei concetti. Ma questa risposta non appare valida se si osserva che la Corte costituzionale, nelle sue sentenze dei decenni successivi al 1948 e fino a oggi, ha preso davvero sul serio l'art. 27, non lo ha affatto considerato superato e ha costruito su quello un sistema concettuale e organizzativo di servizio alla finalità di reinserimento sociale. Questo è chiaro sin dalla sentenza 204/74 (contemporanea al decollo del processo di ricarcerazione negli Stati Uniti) e poi nelle sentenze dalla 343/87 a quelle seguenti fino agli ultimi anni. Di più: la Corte costituzionale risolve proprio il problema che ci stiamo ponendo. Lo fa dove, nella sentenza 343/87, rileva la crisi della pena detentiva "rivelatasi inadeguata a svolgere il ruolo di unico e rigido strumento di prevenzione generale e speciale". Dunque, la Corte costituzionale è consapevole che il carcere come strumento unico e rigido di prevenzione speciale, cioè di modifica delle scelte di vita delle persone e della loro conformazione alla legge, ha fallito. "Di qui la tendenza (scrive la Corte nella sentenza appena citata) a creare misure che, attraverso l'imposizione di misure limitative – ma non privative – della libertà personale e l'apprestamento di forme di assistenza, siano idonee a funzionare a un tempo come strumenti di controllo sociale e di promozione della risocializzazione".

Chiarito che la Corte traccia le linee di un sistema organizzativo di controllo-sostegno (se ne può cogliere un'applicazione nel comma 8 dell'art. 118 del Regolamento di esecuzione alla legge penitenziaria, di cui al Dpr 30 giugno 2000, n. 230), si può dire che questo sistema realizza l'accompagnamento della persona al reinserimento sociale: non si tratta di strumenti di attuazione di una modifica soggettiva – l'apprensione dell'anima di cui parlava Foucault e che sostenevano gli antichi teorici del carcere – ma della compartecipazione alla modifica della situazione oggettiva di inserimento sociale che l'interessato può realizzare. La Corte, quindi, costruisce, attualizzando le espressioni dell'art. 27, una nozione di rieducazione-risocializzazione-riabilitazione, che si concreta nell'accompagnamento, da parte di un sistema organizzato, del percorso di reinserimento sociale della persona. Negli Stati Uniti il rifiuto del carcere finalizzato alla rieducazione ha prodotto il mostro di uno sterminato carcere onnivoro; nel percorso della nostra Corte costituzionale c'è la messa a punto di una pena con una fase detentiva e un'altra di alternative alla detenzione, fasi che, integrandosi, offrano al condannato occasioni di inserimento sociale e sostengano il medesimo nella realizzazione di questo.

Nel libro citato della Re (2006, 67 ss.), si ricostruisce la lunga storia della critica al carcere riabilitativo, nata col carcere stesso. Ma quella critica riguardava appunto il carcere come unico e rigido strumento di prevenzione speciale e non questo altro modello in cui, attraverso un mix di carcere e di alternative allo stesso, la persona era accompagnata al recupero di un suo ruolo sociale. Per vero, questo mix non era sconosciuto negli Stati Uniti, che aveva una sua tradizione al riguardo, ma evidentemente la radicalità della critica al carcere travolse anche la possibilità di perfezionare l'organizzazione del modello da tempo condiviso. Dice la Re, a proposito degli Stati Uniti (*ivi*, 68): "La critica all'ideologia del trattamento ha quindi radici antiche quanto il penitenziario e non è affatto un prodotto – come ha invece sostenuto Loic Wacquant – "dell'*ethos* libertario dei *sixties*". Certo che la critica all'ideologia trattamentale nasceva, nell'area di sinistra, dalla constatazione di cos'era il carcere e quanto era lontano dal corrispondere al fine trattamentale, ma resta l'impressione che non abbia tutti i torti Wacquant quando constatava che quella critica, nuova rispetto al passato, travolgeva tutto il sistema, anche nella sua connessione con le misure alternative, considerando condizionamento della persona e limite della sua libertà un modello operativo che chiedeva alla medesima di modificare il suo regime di vita, con la prospettiva, se la richiesta era accolta, di offrirgli l'esecuzione fuori dal carcere e, se era respinta, di riportarlo in carcere. Se si vuole, questo discorso è stato condotto anche in Italia, particolarmente in corrispondenza dell'entrata in vigore della legge Gozzini, criticando il sistema "premiale" che si era voluto creare, con i permessi e le misure alternative estese e allargate, cogliendo in questo un sistema di pressione morale sui detenuti e di governo del carcere, piuttosto che quel sistema di accompagnamento al reinserimento sociale, che la giurisprudenza della Corte costituzionale andava delineando. È indubbio che la realtà di un carcere che rifiutava di riformarsi (e che investiva sulla sicurezza, trascurando la creazione di un sistema trattamentale realmente operativo) può avere favorito, in molti istituti del nostro paese, l'opzione "premiale" rispetto a quella della giurisprudenza costituzionale.

Ma quest'ultima resta l'opzione del nostro sistema normativo ed esecuzione penale interna ed esterna devono ispirarsi a quel modello e renderlo realizzabile. È vero che, mentre proseguiva la discussione teorica, nella pratica il carcere del nostro paese si riempiva della detenzione sociale e si avviava sulla strada del passaggio dal sociale al penale, rafforzata dalle leggi più volte citate – Bossi-Fini, Fini-Giovanardi e Cirielli – che rendevano sempre più difficile la realizzazione del modello costituzionale. Ma è pur vero che, mentre il carcere si affollava sempre di più, anche l'area delle misure alternative cresceva notevolmente (dalle sei alle otto volte nel periodo dal 1990 a oggi) e si cominciava a constatare, con apposite ricerche, non solo la sua praticabilità, ma anche la superiore efficacia sulla riduzione della recidiva del sistema costituzionale integrato di detenzione e alternative alla detenzione.

L'esito della ricerca è stato già dato trattando delle alternative alla detenzione negli Usa: nei sette anni successivi alla conclusione delle misure alternative, la recidiva era pari al 19%; nello stesso periodo di tempo, successivo alla conclusione della pena in carcere (utilizzato, quindi, come unico e rigido strumento di esecuzione penale), la recidiva era pari

al 68, 4%. Anche qui mi permetto di porre un segnale di pericolo. La nuova denominazione, molto recente, degli organi di gestione delle misure alternative, i Centri di servizio sociale adulti (Cssa) in Uffici per l'esecuzione penale esterna (Uepe), dovrebbe preoccupare e personalmente mi preoccupa. Fa pensare, in relazione a quanto osservato da Wacquant sulle misure alternative negli Stati Uniti (*ivi*, 144). Ripeto qui la frase centrale: "Trent'anni fa i *parole officers* uscivano dalle scuole per assistenti sociali e studiavano i fondamenti della psicologia e della sociologia. Oggi, mentre i casi da seguire sono raddoppiati, essi si formano in scuole di giustizia criminale dove apprendono le tecniche di polizia e l'uso delle armi da fuoco". Ci stiamo avviando sulla stessa strada?

### Torniamo all'inizio

Posso ripetere le parole con cui ho cominciato questo lavoro? Mi rispondo di sì e chiedo scusa per l'autocitazione, che è, d'altronde, la citazione di un discorso altrui:

[...] Comincio da una riflessione maturata in occasione di una mia personale esperienza. Partecipavo a un seminario di un'organizzazione di volontariato operante anche in carcere. La base della discussione era data da un documento – predisposto per il seminario – che raccoglieva e ordinava le indicazioni emerse sulle insufficienze e gli inconvenienti del nostro carcere in questo particolare momento. Parlava un esperto di solida e giustificata fama. Il senso complessivo del suo discorso ai presenti e sul documento da loro preparato era questo: voi volete intervenire sulle disfunzioni del sistema penale che ha ridotto il carcere, come si dice, a una discarica sociale, affollata essenzialmente di poveri disperati, ma questa è la funzione del carcere, proprio quella di escludere dall'ambiente sociale normale quelli che non hanno le risorse per starci. Voi, diceva l'esperto, chiedete al carcere di operare per l'inclusione sociale, ma la funzione del carcere è proprio quella – opposta – dell'esclusione sociale; chiedete al carcere che riconosca i diritti di chi è detenuto, ma la funzione del carcere è quella di determinare una realtà senza diritti; così il carcere è vissuto e vive.

Queste valutazioni, come si è osservato fin da quella prima pagina, sono il prodotto dell'osservazione dell'intelligenza, ovvero della riflessione teorica sul carcere e sul sistema penitenziario, dell'operazione di demistificazione, che la stessa compie, rispetto alla "retorica", come abbiamo chiamato i principi dati dalle leggi, fin da quella fondamentale, la Costituzione. Già allora, però, abbiamo accennato al fatto che quella "retorica" conteneva principi a cui non si poteva rinunciare in quanto era in gioco l'"umanità" delle istituzioni, espressa dall'art. 27. È vero che il "re" ovvero il potere governante, il terzo protagonista della storia, non si era molto affaccendato per l'attuazione di quei principi, tanto che ripetutamente è stato accusato di mantenere un carcere *contra legem*. Aveva, sì, prodotto una legislazione (dal nuovo Ordinamento penitenziario del 1975 alla legge Gozzini del 1986, alla legge Simeone del 1998) che teneva presenti quei principi, ma non l'aveva implementata in termini organizzativi perché il carcere fosse diverso da quello che era stato e che, quindi, restava. Il potenziamento costante della sicurezza e custodia degli istituti e le scarse risorse destinate agli operatori trattamentali avevano portato a questo. E che dire poi di quel governo, che ha vestito i panni del re fino allo scorso anno, che ha prodotto le tre leggi incostituzionali più volte citate, le quali rilanciano le peggiori scelte?

Ma pare pertinente l'osservazione che le leggi esistono e che, particolarmente, quando arrivano al livello costituzionale non possono essere ignorate. Certo, possono essere eluse, si può dire che si provvederà senza provvedere, si possono addurre difficoltà che potrebbero essere superate (per esempio, per stare a fatti minimi, ma rivelatori: due anni fa era quasi giunto a termine un concorso per il raddoppio degli educatori penitenziari, ancora insufficiente dato il livello di partenza, ma pur sempre una mossa nella direzione voluta dalla legge; ebbene, quando già le procedure del concorso erano pressoché concluse, lo si è sospeso per mancanza di copertura finanziaria; copertura, però, che si è trovata recen-

tissimamente, con il nuovo governo, per l'assunzione di nuovi agenti di polizia penitenziaria, non so come giustificata e giustificabile), ma le leggi ci sono e chiedono adempimento. Il nuovo regolamento di esecuzione della legge penitenziaria 30 giugno 2000, n. 230, descrive puntualmente come deve essere il carcere ed è l'opposto di quello che all'inizio di questo numero si è descritto.

Ma devo fare parola di un ultimo argomento secondo cui il carcere può non essere quello descritto dalla "intelligenza" e può essere invece quello della "retorica", ovvero quello che vogliono la Costituzione e la legislazione penitenziaria. L'argomento è questo: si può affermare che questo ultimo modello di carcere è possibile perché c'è, esiste, funziona: ovviamente funziona meglio di quello che resiste a negarsi al cambiamento. Non sono moltissimi, ma ci sono istituti penitenziari che hanno operato la scelta "rivoluzionaria" di attuare la legge. Lo fanno talvolta utilizzando situazioni favorevoli, talaltra superando o ignorando situazioni sfavorevoli, ma, sempre, realizzando il consenso dei vari operatori: consenso che si concretizza quando le varie componenti dell'organizzazione di un istituto sono consapevoli che devono volere tutte la stessa cosa e che nessuna di esse ha una missione propria che deve prevalere sulle altre. Questa è indubbiamente la condizione base. Poi ci vuole la fatica dell'operatività quotidiana, la capacità di avere una prospettiva da realizzare, l'abilità di sapere individuare gli strumenti utili a raggiungerla. Bisogna osservare che questo lavoro interno agli istituti cerca inevitabilmente i suoi collegamenti con la società esterna e chiede e ottiene che la stessa si organizzi come una rete sociale capace di accogliere e sostenere lo svilupparsi del percorso di inserimento sociale, che l'esecuzione della pena deve costruire fra interno ed esterno. Rete sociale: una parola fantasiosa e fumosa? No, è l'espressione usata in molti "tavoli" di incontro fra enti locali, privato sociale e amministrazione penitenziaria, che vanno moltiplicandosi in sedi territoriali del nostro paese, non molte, ma neanche pochissime.

Il carcere perenne, rappresentato nell'autocitazione che inizia questo lavoro e che si è riportata all'inizio di questo numero, è sostanzialmente il luogo della semplificazione di ogni questione e di ogni problema delle persone che riceve: la semplificazione consiste, in sostanza, nella negazione di questioni e problemi, l'unica risposta è la reclusione. Un altro contenitore esemplare in questo senso era il manicomio. Ma quando una legge (art. 13 ord. penit.) chiede per il carcere l'"individualizzazione del trattamento" (o, per il manicomio, la "cura" di una persona, che, per dirla con Basaglia, consiste nel conoscerla e nel preoccuparsi di lei) la semplificazione finisce, si accettano i problemi che la persona presenta e si deve rispondere agli stessi, si viene coinvolti nella loro complessità. Le cose si fanno difficili, ma la legge vuole che siano fatte le cose difficili.

Ammettiamo che questa legislazione non è diventata il Dna dell'istituzione penitenziaria reale del nostro paese e che non sempre chi la guida lavora perché questo accada, ma esistono e dimostrano che "si può fare" le varie Penelope che riescono a tessere e ritessere la tela del progetto della legge: Ulisse tarda, ma, da un momento o l'altro, potrebbe arrivare.

## Altre realtà: un esame troppo difficile

---

L'esame svolto sin qui si è concentrato su quello che è il primo mondo. Ma è chiaro che è in atto un rimescolamento delle carte, da cui emergono nuovi paesi capaci in un futuro molto prossimo di superare i nostri. Essi si portano dietro soluzioni penitenziarie segnate dalle loro storie. È possibile, però, che le soluzioni apprestate nel primo mondo, specie quelle peggiori, possano essere suggestive per i responsabili dei nuovi grandi paesi in arrivo sulla scena mondiale: ed è anche possibile che la suggestione sia maggiore per le soluzioni più semplici e peggiori, consistenti in una maggiore carcerazione. Il futuro di questi paesi avrà anche una ricaduta sul futuro del carcere in generale, ma è troppo difficile, per me e ora, portare il discorso a questo livello globale.

Un'attenzione particolare meriterebbero, invece, i paesi dell'America Latina. La cultura e i modelli penitenziari non sembrano molto legati a quelli degli Stati Uniti e la progressiva presa di distanza politica ed economica da questi di una parte

rilevante di tali paesi potrebbe favorire anche soluzioni penitenziarie diverse. Le stesse sono, però, attualmente condizionate fortemente da uno stato molto precario dell'ordine pubblico, da forti livelli di corruzione nell'organizzazione pubblica e, in particolare, nelle forze di polizia e dalle connessioni con le organizzazioni criminali che operano nei singoli paesi. In questa parte del mondo il livello della cultura giuridica e, con questa, della stessa cultura penitenziaria può essere molto alto, ma le soluzioni concrete prevalenti sono abbastanza disperanti. In questi giorni, quasi in contemporanea, sono emerse storie di uccisioni di detenuti decise ed eseguite da gruppi esterni, in Venezuela e in Guatemala, ed è stata quasi guerriglia in Brasile, nelle carceri e con riferimento alle carceri, non più di qualche settimana fa. Per ora le soluzioni penitenziarie di quei paesi non possono contribuire a darci la prospettiva di un destino migliore per il carcere.

## Il futuro destino del carcere: previsioni o scelte. Il rifiuto del modello statunitense

Bisogna tornare al tema che ci siamo dati. Si possono fare delle previsioni. Premetto però che intendo essere parziale e operare, piuttosto che delle previsioni, delle scelte. È possibile, in termini di previsioni, che si debba ipotizzare l'esonazione sul resto del mondo del carcere e della filosofia penitenziaria statunitense, ma è anche possibile scegliere una soluzione diversa e pensare al modello europeo o a quello, analogo, che è rappresentato dal modello costituzionale del nostro paese. Come ci piace pensare a un destino migliore per noi e soprattutto per i nostri figli, migliore di quello che le fosche tinte dell'oggi ci prospettano, così possiamo desiderare e scegliere un destino migliore per il carcere.

Nell'operare questa scelta, partigiana come ho detto, vorrei chiarire il criterio che ne è alla base. È un criterio che, tanto per intenderci, chiamerei etico, riconoscendo pertanto che lo stesso è ben lontano dall'analisi scientifica e storica. Può essere un criterio antiscientifico e antistorico, ma è un criterio che si ancora al "senso di umanità". Se si vuole, è stato questo che ha segnato la rotta – piena di inversioni e diversioni, tormentata, ma alla fine positiva – delle nostre pene e delle carceri del nostro mondo: una rotta di sofferto progresso. Abu Graib, e non solo, dimostrano che ogni progresso è precario e provvisorio, ma non si può non riconoscere che un secolo fa le carceri erano peggiori (in Sicilia, nell'Ottocento, molte carceri erano sotto terra, di recente sembra abbia chiuso l'ultima rimasta, Favignana). E, allora, si deve convenire che un modello carcerario che archivia il "senso di umanità" non può essere accettato. Tutto sommato anche negli Stati Uniti, con molta fatica, c'è chi, con procedure giurisdizionali, riesce a chiedere e a ottenere ragione per trattamenti inumani subiti in carcere. E in Europa c'è un comitato apposito per la prevenzione e la denuncia della tortura e dei trattamenti contrari al senso di umanità e degradanti e un organo giudiziario apposito che può condannare gli Stati che si rendono responsabili di tali comportamenti.

Si può allora parlare, al di là dei tassi di prisonizzazione, dei tassi di umanità dei vari sistemi penitenziari. Intendiamoci: ai tassi di prisonizzazione molto elevati fanno riscontro tassi di umanità molto problematici ovvero negativi. Un sistema di prigionie esteso e generalmente affollato gestisce inevitabilmente la massa delle persone che reclude come un contenitore che si interessa della sola sopravvivenza di queste persone, ignorandone la vita. La vivibilità di quei luoghi sarà tanto più critica quanto maggiore sarà la massa delle persone che le affollano: si veda, al precedente n. 6, la situazione del carcere francese descritta da Wacquant. Questa dinamica, però, è solo una dinamica materiale: le strutture pensate per un certo numero di persone, sia pure fluttuante, non possono più essere gestite, rispetto ai loro bisogni essenziali, quando quelle persone diventano una folla.

Al di là di queste situazioni materiali, esistono, però, riferendoci al sistema penitenziario statunitense e a quello francese attuale, delle strategie particolari che compromettono in radice il senso di umanità che ricerco. Quale umanità sopravvive in un sistema che incarcera la precarietà sociale o, per dirla con Wacquant, punisce i poveri e che persegue questo progetto come la guerra al crimine, ritirando le risorse dall'assistenza alla precarietà e alla povertà per la costruzione di nuove carceri e il mantenimento di un sistema penitenziario sempre più gigantesco? In California, dal 1984 al 1994, sono

stati costruiti, si è ricordato altrove (Re 2006, 36), 19 carceri e una sola università pubblica: cosa resta di socialità e quindi di umanità – di attenzione all'uomo – in un sistema del genere? È sufficiente la risposta che chi va in carcere ha commesso un delitto o si deve osservare che la selezione degli autori dei delitti fa essa stessa parte della strategia e che, comunque, l'invio in carcere implica il disinteresse per la sorte e le prospettive di quella persona e quindi del suo essere uomo? E ancora: sarà un caso, ma proprio in quella stessa California (uno Stato che da solo ha un'economia superiore a quella di gran parte delle nazioni europee) nasce la regola giuridica che dopo tre reati, anche modesti, si è in carcere in una situazione analoga a quella dell'ergastolo; regola, questa, diffusa anche in altri Stati statunitensi. Tre sbagli e sei fuori, ovvero sei perso per noi. Proviamo a riassumere con Wacquant (*ivi*, 272):

[...] Ma servirsi della prigione come di un aspiratore sociale per eliminare le scorie delle trasformazioni economiche in atto e far scomparire dallo spazio sociale gli scarti della società di mercato – piccoli delinquenti occasionali, disoccupati e indigenti, senz'attec e immigrati clandestini, tossicodipendenti, disabili e malati di mente abbandonati a se stessi dopo l'allentamento della rete di protezione sanitaria e sociale e giovani di estrazione popolare, condannati dalla normalizzazione del precariato a (soprav)vivere di espedienti e di furti – è un'aberrazione nel senso letterale del termine, ossia, secondo la definizione del Dictionnaire de l'Academie française del 1835, uno "scarto di immaginazione" e un "errore di giudizio" sia politico che penale.

Il discorso di Wacquant si allarga al livello politico generale degli effetti della globalizzazione economica, ma questo non ne indebolisce il significato, ma ne inquadra l'allarme e l'accusa in un allarme e in un'accusa generale.

Il senso di umanità nei sistemi penitenziari di cui si è detto ora è un vaso di coccio fra i vasi d'acciaio delle dinamiche economiche generali. Questo può fortemente condizionare il suo destino, ma, secondo il criterio che ho premesso sul senso di umanità, resta il metro di giudizio di quei sistemi, così che, anche infranto, continua a giudicarli.

Se il "senso di umanità" è retorica, cediamo alla retorica.

Nei Fratelli Karamazov, Dostoevskij pone ripetutamente la questione: "Se non si crede in Dio, tutto è lecito". La possiamo aggiornare e laicizzare: "Se non si crede nell'uomo, tutto è lecito"; dove credere nell'uomo vuol dire che a tutte le creature umane vanno riconosciuti dignità e rispetto. Il senso di umanità è questo. Se si ritiene di poterne fare a meno, tutto è lecito, ogni aberrazione è possibile.

Un'altra considerazione. Punire i poveri, sintetizza Wacquant. Uno dei testi fondanti della nostra civiltà dice "Beati i poveri perché di essi è il regno dei cieli", il che coglie in pieno la loro dignità. Questo discorso non è religioso, ma etico. Rispettare e aiutare gli altri, riequilibrare le sorti dei più sfortunati, non aggiungere la punizione alla loro infelicità. E in gioco l'umanità dell'umanità.

No, la visione del modello penitenziario statunitense e di quello che si cerca di introdurre nei paesi europei, anche se contro le indicazioni degli organi comunitari del nostro continente, è semplicemente inaccettabile. Quel modello realizza una flagrante violazione del "senso di umanità", il cui rispetto rappresenta una condizione necessaria per il giudizio, secondo il criterio indicato all'inizio di questo numero. È pacifico che non basta questo giudizio, cioè questa scelta-rifiuto, a escludere che questo modello penitenziario sia quello che si imporrà nel nostro futuro. Esso appartiene purtroppo alle scelte del paese che pretende, e in buona parte ottiene, di guidare il mondo. Esso, come si è rilevato, è penetrato in molti paesi europei. Si deve ricordare che il primo paese a marciare insieme agli Stati Uniti su questa strada è stato il Regno Unito, accelerando in un periodo di governo laburista. E d'altronde, nel corso dei due mandati democratici di Clinton, il numero dei detenuti negli Stati Uniti è raddoppiato (da un milione a due milioni). Con questa politica vanno comunque a nozze i governi di destra, ai quali quel modello è sicuramente omogeneo e le leggi riempicarceri del governo Berlusconi ne sono la prova. Purtroppo vi è il ragionevole timore che tale modello non sia eterogeneo ai governi di

centro-sinistra: in Italia, il primo pacchetto-sicurezza fu varato nel 2001, nella fase finale del centro-sinistra e anche oggi i programmi di sicurezza sono una preoccupazione costante di questa parte politica.

Intanto possiamo chiederci: per la strada penitenziaria tracciata dagli Stati Uniti dove si va a finire? Vediamo allora una profezia in proposito, una profezia statunitense. La tolleranza zero nelle città assomiglia maledettamente alla tolleranza zero nel mondo, rivela il venir meno della fiducia di stabilire rapporti con gli altri per eliminare difficoltà e conflitti e il venire avanti di un unico strumento: la forza. È questa la base della guerra urbana alla precarietà, di ciò che Wacquant sintetizza come la punizione della povertà. Richiamato e premesso questo, ecco, in prospettiva, la descrizione degli esiti di una tale politica nel libro di Mike Davis (*ivi*, 48). Vi si legge: "Il futuro della guerra, ha dichiarato il giornale dell'Army War College, è nelle strade, nelle fognature, nei palazzi e nei quartieri di cui sono fatte le città dissestate di tutto il mondo". Nell'introduzione al libro di Davis, Benedetto Vecchi scrive:

[...] in California il potente Dipartimento di polizia di Los Angeles è, a tutti gli effetti, un corpo militare e tecnologico che ha a disposizione elicotteri, sistemi satellitari di rilevamento e armi: un dispositivo militare e tecnologico che ha consentito una militarizzazione dello spazio urbano di cui non c'è memoria in epoca moderna [...]. La rivolta di Los Angeles, che Davis definirà nel libro "Città morte" uno degli episodi più eclatanti di una strisciante seconda guerra civile molecolare, segna un punto di non ritorno nello sviluppo urbano delle metropoli statunitensi. Da una parte sono definitivamente messe a punto politiche fiscali che favoriscono gli insediamenti urbani di manager e professionisti a scapito dei ghetti ispanici e afroamericani, alimentando così un feroce apartheid urbano.

E come la polizia si arma militarmente, così l'esercito si attrezza alla guerra nelle città. Ancora Davis (*ivi*, 47): "La sconfitta di Mogadiscio nel 1993 [...] ha costretto gli strateghi americani a ripensare quello che 'in pentagonese' è noto con il nome di Operazioni militari in territorio urbano" (sigla dall'inglese: *Mout*). La Rand Corporation, che gestisce un centro studi dell'esercito - l'Arroyo Center - riferisce Davis (*ivi*, 49) - "ha pubblicato recentemente una collana di studi sul contesto e le dinamiche della guerra urbana [...]. L'idea di base, sostiene la Rand, è che l'inurbamento della povertà mondiale ha prodotto 'l'urbanizzazione delle insurrezioni' [...]. Gli insorti inseguono i loro inseguitori nelle città [...] creando delle zone liberate nelle baraccopoli [...]. Di conseguenza, lo slum è diventato l'anello debole dell'impero americano". E, ancora, una conclusione sinistra e terribile di Davis (*ivi*, 60): "Alcune cose sono chiare. Notte dopo notte, le mitragliatrici degli elicotteri che ronzano come vespe inseguiranno nemici enigmatici negli stretti vicoli dei ghetti, scaricando il loro fuoco su baracche e macchine abbandonate. Ogni mattina i ghetti risponderanno con kamikaze ed eloquenti esplosioni. Se l'impero può ricorrere a tecnologie orwelliane di repressione, i suoi proscritti hanno dalla loro 'gli dei del caos'". Un'espressione molto calzante: il futuro delle città americane è tracciato sinistramente dall'attualità delle città irachene. Sarà il caso di trovare le contromisure a una politica sociale e penale che prepara questi esiti? Si può sperare in un futuro diverso che attui quello che abbiamo esaminato come modello penitenziario europeo e come modello della Costituzione e della legislazione penitenziaria italiana (depurata ovviamente dalle contraddittorie e arbitrarie immissioni inquinanti più recenti)?

Cerchiamo di trovare risposta a queste domande recuperando quelli che abbiamo indicato come protagonisti della nostra storia: l'intelligenza, la retorica e il potere che governa ovvero il "re". Avevamo rilevato a suo tempo il muoversi di questi protagonisti sulla scena penitenziaria statunitense. Le scelte politiche del "re" sono quelle brutali che abbiamo descritto e che hanno completamente bruciato la "retorica" e, a un tempo, il senso di umanità che esprimeva. L'"intelligenza" su quella scena si è divisa: una parte ha fatto come si diceva dell'"intendenza" e ha seguito il re, approntando teorie descrittive, quando non giustificative, di quello che il re combinava. Un'altra parte ha contestato radicalmente questi esiti e cominciato a dire chiaramente che il "re" è andato fuori di testa.

Nel modello diverso – europeo e della nostra Costituzione – i giochi sono ancora tutti da fare. C'è effettivamente un "re", che cede spesso alle seduzioni delle politiche securitarie rilanciate dai media, quando non le sposa come è accaduto in Francia, nella descrizione di Wacquant, o in Italia, con la legislazione più recente del governo Berlusconi. Parrebbe, però, che la "retorica" non sia sconfitta e non batta in ritirata e che il riferimento al senso di umanità e alla finalizzazione rieducativa della pena conti ancora qualcosa. Bisognerebbe capire qualcosa dell'"intelligenza", ma anche per questo, bisogna parlare delle politiche securitarie, del loro senso e delle loro implicazioni.

## Il tema della sicurezza

Cerco, quindi, di approfondire il discorso sulle politiche securitarie. È già chiaro che ne parlerò male. Ma la loro impostazione e il loro senso manifestano un contenuto paradossale e poco solido che fa parte del pericoloso scambio fra realtà e percezione della stessa. Alla radice c'è il senso di insicurezza che caratterizzerebbe particolarmente le aree urbane. I media fanno da cassa di risonanza e da rilancio di questa percezione di insicurezza. Questo accade nel mentre le statistiche dei fatti delittuosi sulla criminalità urbana segnalano una situazione piuttosto stabile e nella quale, se vi possono essere temporanei aumenti, vi sono poi successive diminuzioni. Ma la percezione dell'insicurezza aumenta egualmente. Anche se capita, talvolta, di constatare che la vita notturna delle città è molto animata e che pertanto vi sono molti che non hanno percezione dell'insicurezza o la sfidano senza impressionarsi. E anche se si deve rilevare che i fatti criminali più tragici (e allarmanti e verosimilmente influenti sul senso di insicurezza) si svolgono generalmente in contesti familiari o diversi dalle situazioni di disagio urbano. Fra l'altro l'insicurezza è accresciuta dalla condizione di abbandono di certi luoghi (sporcizia, edifici occupati o vuoti, ma comunque degradati: simbolicamente si parla di "finestre rotte"), dalle manifestazioni nelle strade di vite disordinate, come quelle di barboni, tossici, malati psichici, persone che potrebbero essere all'origine degli atti di criminalità compiuti.

Per la verità, quando la ricerca sulla percezione di insicurezza nella nostra società viene fatta in estensione e in profondità, le insicurezze che emergono sono quelle relative alla precarizzazione della nostra vita: del lavoro, dei possibili sbocchi di inserimento sociale stabile, della casa, della famiglia, dell'istruzione, dell'assistenza sanitaria. Intanto, mentre l'andamento economico porta con sé e prospera su tale precarizzazione (o almeno la teorizza ideologicamente), il sistema sociale ha ritenuto di dovere abbandonare buona parte di quelle garanzie che si accompagnavano allo Stato sociale. Quindi: più rischi e minori protezioni. Su tale strada una certa insicurezza sembra giustificata. Questo è però l'ampio sfondo su cui si muove la percezione dell'insicurezza relativa alla criminalità delle aree urbane.

Le politiche securitarie contro questa criminalità hanno alle spalle due aspetti connessi e interagenti.

Il primo è che non viene fatto nulla per richiamare alla realtà e per dimostrare che, per molti aspetti, la percezione dell'insicurezza non è giustificata. O non è giustificata da quei particolari rischi su cui si vuole intervenire.

Il secondo aspetto è che nulla o molto poco viene fatto per rimuovere le situazioni di disagio sociale di fondo, per ridurre o eliminare quei rischi. Mancano cioè politiche attente a intervenire sul degrado dei luoghi e delle persone, singole o in gruppo, e della loro vita in quei luoghi. Le risorse che occorrerebbero sono negate a queste politiche e riversate sulle politiche securitarie e, in definitiva, carcerarie.

In sostanza, non si agisce sulla realtà percepita come insicura, giustificando e rilanciando, per tale via, la percezione di insicurezza. Da qui si parte per politiche di sola sicurezza e, in sostanza, per politiche penali che rispondono col carcere ai problemi cui si dovrebbero dare risposte sociali. E il tipo di risposte, solo penali, sarà tale da rendere più gravi le situazioni degradate, da cui si sviluppa la percezione di insicurezza. Abbiamo visto così l'operare della risposta penale contro la precarietà urbana degli Stati Uniti: si è rilevato come tali politiche abbiano costi sociali che aggravano e strutturano il degrado e aumentano i rischi fino a determinare una sorta di apartheid urbano.

Nella manifestazione di politiche che anche da noi hanno evocato il passaggio dallo Stato sociale allo Stato penale si sono riscontrati i chiari segni dello stesso processo. L'aumento dell'area della carcerazione è avvenuto attraverso l'aumento dell'intervento penale su aree che abbiamo chiamato della detenzione sociale, proprio perché caratterizzate da mancate risposte sociali a problemi sociali e alla loro conseguente esposizione alla penalizzazione.

Più specificamente: l'area dell'immigrazione, come abbiamo rilevato a suo luogo, spiega da sola l'aumento dei detenuti nel corso del 2005 (il numero di arrestati stranieri – circa 10.000 – nel corso di tale anno ha determinato da solo l'aumento complessivo, rispetto al 2004, di quasi 8.000 detenuti, compensando la diminuzione di quasi 2.000 degli arrestati italiani). Ma, una volta che si prenda atto che l'apporto lavorativo degli immigrati in numerosi settori (servizi domestici, edilizia, agricoltura ecc.) è indispensabile, si deve constatare che la preclusione agli ingressi regolari degli immigrati nel nostro paese produce clandestinità e attraverso questa produce criminalizzazione: sia colpendo la clandestinità per se stessa (e, quindi, creando uno specifico reato relativo ai soli immigrati), sia determinando condizioni critiche sotto ogni aspetto che possono favorire il reclutamento degli immigrati nella criminalità minore. Ecco, a una mancata risposta sociale, che dovrebbe essere di regolamento e di intervento in termini di accoglienza per i lavoratori di cui abbiamo bisogno, si sostituisce una risposta penale, che aumenta la criticità di vita e i suoi rischi per l'area dell'immigrazione e che, per tale via, accresce anche l'insicurezza reale e quella percepita. A suo luogo, si sono anche citate, come componenti della detenzione sociale, le aree della tossicodipendenza e di altre e varie criticità sociali: ebbene, anche qui, la riduzione anziché la necessaria implementazione dei servizi di assistenza, avvenuta in questi anni, e, per le tossicodipendenze, la politica proibizionista seguita (e ora rafforzata con l'ultima legislazione), hanno contribuito a ridurre l'intervento sociale e a aumentare complementariamente quello penale.

Questo è quello che è avvenuto in molti paesi d'Europa sotto le bandiere della "tolleranza zero" e del "diritto alla sicurezza" dei cittadini. Qui si può ricordare ancora Wacquant (*ivi*, 248 ss. e 272 ss.). Oltre a quanto già detto alla fine del precedente n. 4, in merito alla demistificazione del successo della politica della "tolleranza zero" a New York, si può citare lo stesso autore per la valutazione della politica securitaria francese che, d'altronde, proprio a New York si ispira. Dopo avere descritto (come già ricordato) la politica securitaria francese come quella in cui ci si serve "della prigione come di un aspiratore sociale per eliminare le scorie delle trasformazioni economiche in atto", rileva l'inconsistenza delle giustificazioni addotte per tali politiche. Nega che vi sia, statistiche alla mano, un'"impennata dei reati" che giustifichi "l'interventismo a tutto campo dello Stato". Prosegue: "Allo stesso modo, contrariamente all'impressione dominante diffusa dalla recente ossessione su questa tematica condivisa dalla televisione e dalla stampa, l'attuale preoccupazione circa la sicurezza da parte della popolazione non è né inedita né particolarmente acuta". E ancora: questa politica è un'"aberrazione perché [...] la criminologia comparata conferma, al di là di ogni dubbio, che non esiste affatto – in nessun paese e in nessun periodo – una correlazione fra il tasso di incarcerazione e il livello della criminalità". Altro rilievo: "Il ricorso automatico alla carcerazione per soffocare i disordini urbani è un rimedio che, in molti casi, non fa che aggravare il male che dovrebbe guarire". Qui Wacquant insiste sulle caratteristiche di un carcere di puro contenimento e che rinuncia a ogni finalità rieducativa, richiamandone tutti gli aspetti di rilancio delle scelte criminali. E conclude: "[...] tutto, dalla struttura dell'organizzazione di lavoro dei sorveglianti, passando per le misere risorse istituzionali (lavoro, formazione, scolarità, sanità), la deliberata cancellazione delle liberazioni con la condizionale e l'assenza di misure di sostegno concreto al momento del rilascio, contrasta con la presunta funzione di 'riforma' del delinquente." E infine: "Da ultimo, è opportuno ribadire per coloro i quali evocano l'ideale della giustizia sociale per legittimare l'intensificazione della repressione penale nei quartieri degradati con il pretesto che 'la sicurezza è un diritto, l'insicurezza una disuguaglianza sociale' che interessa prima di tutto i cittadini delle classi inferiori – come amava ripetere Lionel Jospin quando era primo ministro – che *lo sforzo carcerario colpisce in maniera sproporzionata le categorie sociali più vulnerabili* dal punto di vista sia economico che sociale con tanta più forza quanto più sono povere".

Siamo in linea con le politiche degli Stati Uniti, anche se per ora i costi di ogni genere – economici, sociali, del sistema penale e giudiziario, delle relazioni nel mondo del lavoro e fra le persone ecc. – non hanno ancora raggiunto i livelli statunitensi: ma i processi relativi sono in corso. Comunque, si è iniziato bene! Si tenga conto che, in Italia, Berlusconi governante, i piani erano già avviati, in linea con i provvedimenti legislativi approvati: grandi progetti per nuovi carceri con l'impegno di somme iperboliche (anche se, da quanto uscito sulla stampa, gli interessi non erano solo ideologici). Pericolo sventato? Mi soffermo sul passo di Wacquant, riportato qui sopra e sullo slogan riferito a un governo francese della sinistra: "La sicurezza è un diritto, l'insicurezza una disuguaglianza sociale". Wacquant nota che l'esplosione della carcerazione "colpisce in maniera sproporzionata le categorie sociali più vulnerabili". Come non osservare che, sotto lo slogan ipocrita, ma apparentemente democratico, la politica attuata è la stessa degli Stati Uniti? Con la differenza che, senza ipocrisia e mettendo da parte la democrazia, negli Stati Uniti si afferma esplicitamente che la precarietà e la povertà vanno punite perché sono il terreno di coltura della criminalità urbana. Lo slogan francese andrebbe così riscritto, cogliendone il meccanismo reale: "La sicurezza è un diritto che colpisce la disuguaglianza sociale". Perché sono i "diseguali", di cui si ignorano i diritti, a essere le vittime di un'operazione che premia, invece, coloro che hanno qualche garanzia di accedere ai diritti. E li premia, va detto, non concedendo più diritti, ma dando ai meno poveri la soddisfazione, se vogliamo chiamarla così, di vedere in galera i più poveri di loro.

Bisogna pur dire che, in questa confusione linguistica che rispecchia la confusione sociale, la parola sicurezza ha subito uno slittamento disastroso: era la "sicurezza sociale dedicata a garantire la vita di tutti dalla culla alla tomba" nello Stato sociale. Il sociale è caduto ed è rimasta la "sicurezza" che può essere ribadita da una ripetizione: la "sicurezza securitaria". Sotto lo slittamento linguistico si celano due modifiche profonde. La prima, la sicurezza sociale, era rivolta a tutti, anzi più le situazioni erano critiche e maggiore doveva essere il sostegno. Coerentemente a questo, occorre politiche sociali che rimuovessero il disagio attraverso la rimozione delle criticità sociali: se vi erano zone urbane degradate, doveva operarsi per rimuovere il degrado e aiutare coloro che lo subivano. La seconda, la sicurezza securitaria, è rivolta solo a chi ha un inserimento regolare nella società, ai garantiti, come si chiamano, gli altri cerchino di rigare diritto o avranno a che fare con la polizia e, attraverso di essa, con la pena: non avranno sostegno, ma carcere. Gli interventi sulle zone urbane degradate sono difficili e costosi: così, in linea di massima, non li si considera praticabili e, quindi, per quelle zone e i loro abitanti si aggraveranno i processi di emarginazione. In questo quadro, anche le residue forme di assistenza sono legate all'accettazione di regole difficili da riconoscere da chi si trovi in condizioni di grave disagio sociale e con limiti personali definiti.

Rispetto alla sicurezza sociale in cui l'amministrazione pubblica, nelle sue varie articolazioni, si faceva carico di tutti, in questo nuovo concetto di sicurezza la stessa amministrazione si deresponsabilizza rispetto alle tante situazioni sociali critiche, che, d'altronde, il nuovo andamento economico concorre a produrre, e riversa gli effetti di tali situazioni su chi vi si trova nella forma più semplice e peggiore della responsabilità penale. Deresponsabilizzazione propria e responsabilizzazione degli altri. Non è elegante. I costi di queste politiche di carcerazione, come gli sviluppi negli Stati Uniti dimostrano, sono enormi e le risorse impiegate avrebbero potuto essere investite nelle vecchie politiche di sicurezza sociale, il cui abbandono è stato sovente giustificato proprio dall'insostenibilità della spesa. E fra questi costi ce ne è uno: la fine dell'interesse e della partecipazione politica, naufragata nella politica dell'apparenza, fra slogan ormai identici fra destra e sinistra, nel disinteresse per l'effettivo cambiamento e miglioramento delle condizioni di vita di tutti. Si può dire che si concreta un deficit di democrazia? Credo si possa dirlo, quando per l'area del disagio sociale, cioè per una fetta non minima della popolazione, si ignorano i diritti e si usa la sola risposta penale.

In questo quadro sono emerse politiche, asseritamente non reazionarie, che si richiamano all'affermazione della legalità e che, per questa via, giustificano la rotta securitaria. Questa è la ricetta avanzata per recuperare le aree del disagio sociale, che sono anche e inevitabilmente le aree del disordine. Ma la legalità, se così posso esprimermi, è rotonda, non

piatta. Nel momento in cui ci riferiamo a essa, dovremmo tenere presente che andrebbe costruita la legalità complessiva, non solo quella che affermiamo violata. Gli immigrati irregolari sono fuori della legalità, ma nel momento in cui cerchiamo di riportarli al suo interno, dovremmo tenere presente che molti di loro lavorano fuori dalle regole, sfruttati da datori di lavoro che nulla pagano e nulla fanno per dare loro la retribuzione giusta, nonché le protezioni del lavoro e sociali necessarie. Si contesta alle persone la violazione di singoli diritti, ma non si garantiscono loro altri diritti essenziali. E lo stesso potremmo dire, in presenza di una grave insufficienza dei servizi di aiuto, per le altre criticità urbane, per le aree della tossicodipendenza e per le aree dell'abbandono sociale.

Il richiamo alla legalità è un'altra faccia della sicurezza che abbiamo chiamato securitaria e dimostra che imporre le regole a una realtà degradata e senza regole è un modo per non capirla e per non cambiarla. Il dato di fondo di queste politiche è il rifiuto di registrare i bisogni e di cercare di rispondere agli stessi. La risposta del carcere come strumento di intervento sociale, fornisce la cifra di questo: il carcere – si ripete quanto già detto – è la semplificazione, realizzata con l'esclusione delle persone, con l'ignoranza dei problemi di quelle stesse persone, che sono complessi e che richiederebbero politiche di attenzione e di inclusione. È vero che queste politiche sono difficili, ma esse possono sciogliere i problemi, non li sopprimono come le politiche securitarie. E non diciamo che le politiche dell'inclusione sono costose, perché quelle dell'esclusione – anche questo già detto – innestano spirali di spesa insostenibili. E ancora un'altra ripetizione, già fatta e che può tornare come chiusa di questo discorso. A uno Stato leggero, che non si fa carico della realtà sociale complessa che dovrebbe governare, corrisponde un carcere pesante: è un altro modo di rappresentare il passaggio dallo Stato sociale allo Stato penale. È vera anche l'affermazione reciproca che se lo Stato tornasse a essere pesante, riproponendo le politiche di sicurezza sociale e recuperando la propria responsabilità verso tutti i cittadini, il carcere potrebbe essere leggero: dallo Stato penale si tornerebbe allo Stato sociale. Se è vero, infatti, che lo slogan, circolato un tempo, di "liberarsi dalla necessità del carcere" è illusorio, è pur vero anche che il modello europeo e quello costituzionale italiano, che abbiamo descritto, consentono di realizzare un carcere di dimensioni limitate, affiancato da efficaci e poco costose misure alternative alla detenzione. Se pure il carcere è necessario, molto di esso è del tutto inutile e generalmente dannoso.

## Messa a punto prima di concludere

Nella conclusione di questo discorso torno al libro di Lucia Re, utilizzato ampiamente in precedenza, e in particolare al suo capitolo finale "Politiche penali della globalizzazione". Mi interessano due questioni.

### Lo Stato penale: o no?

La prima è la riflessione critica che la Re (*ivi*, 140) fa sulla nozione di "Stato penale", costruita in particolare da Wacquant (2000), al quale mi sono sovente riferito. Vi si legge:

[Wacquant] ha teorizzato la formazione di un nuovo modello statale, lo "Stato penale", che risulterebbe da un processo di ipertrofizzazione delle strutture repressive degli Stati nazionali. Tale processo sarebbe funzionale alla riaffermazione della sovranità statale e deriverebbe dalla dismissione dei sistemi di Welfare. Secondo Wacquant la globalizzazione comporta una ridefinizione della missione dello Stato che, ritirandosi dall'arena economica e riducendo il proprio intervento sociale, potenzia la propria azione nella sfera penale attraverso severe politiche repressive.

Di questo passaggio dallo Stato sociale allo Stato penale abbiamo ripetutamente parlato nelle pagine precedenti, anche se si è parlato talvolta di sistema e non di Stato. Ma il senso era in sostanza analogo, essendosi rilevato che, negli Stati

Uniti e in paesi che applicavano gli stessi principi, il complesso degli interventi operati in termini penali, con il progressivo estendersi del carcere e della penalità nei confronti della precarietà sociale, aveva sostituito gli interventi sociali che più propriamente avrebbero potuto realizzarsi nei confronti della parte della popolazione più disagiata.

Secondo la Re, però, le tesi dello Stato penale (sulle quali Wacquant è in buona e ampia compagnia e che hanno riscosso un notevole successo sia nel mondo anglosassone, sia in Europa) "eccedono nell'attribuire una coerenza e un significato univoco alle politiche penali contemporanee" e tendono, inoltre, "da una parte, a sottovalutare il ruolo che gli Stati nazionali giocano come attori della globalizzazione in campo economico e finanziario e, dall'altra, a conservare una concezione unitaria dello Stato che appare tributaria di una visione tipicamente moderna dello Stato-nazione" (ivi, 141-142). E ancora: "Se sul piano simbolico le politiche ispirate alla severità penale sono idonee alla riaffermazione del potere dello Stato, è tuttavia evidente che tali politiche non sono di esclusivo monopolio statale e che esiste un'accesa competizione per la gestione del controllo penale fra diversi attori sopranazionali, regionali e locali, sia pubblici che privati." In particolare, osserva la Re: "Queste politiche sono nate all'interno di specifici contesti urbani: sono state sperimentate a livello locale e quindi si sono globalizzate, come dimostra il successo del 'modello New York'".

Si potrebbe partire da due osservazioni. La prima è questa. Buona parte della ricostruzione operata nelle pagine precedenti ha attinto in larga parte al lavoro della Re. L'allargarsi della carcerazione attraverso le nuove regole sulla determinazione della pena, all'inizio, e poi le politiche attuariali e di esclusione (dalla società e di reclusione perpetua in carcere) dei recidivi, la concentrazione della carcerazione sulle aree della precarietà urbana, la concentrazione delle risorse sempre più massicce su polizia e carcere, l'indebolirsi progressivo degli interventi di welfare, tutto questo è ciò che si ricava dal lavoro della Re e coincide con quello che lo stesso Wacquant (e molti altri) rilevano. Lo dico perché se il dissenso fosse su quei punti cadrebbe l'impianto del discorso condotto sinora. E, invece, mi pare che regga. Il contrasto è su questa definizione di Stato penale, che è però, relativamente essenziale nel discorso fatto fin qui. Cercheremo di capire questo punto, ma il discorso generale che si è fatto non rischia di svanire.

La seconda osservazione riguarda il "modello New York", cui fa riferimento la Re nell'ultimo passo citato qui sopra. Il successo propagandistico di quest'ultimo è indubbio, ma merita leggere la critica feroce e inesorabile che ne fa Wacquant (2006, 241 ss.). Che New York abbia fatto scuola è fuori discussione, ma l'inconsistenza della sua filosofia e la stessa esistenza del suo successo sono dimostrati da Wacquant in modo difficilmente confutabile.

Torno alle obiezioni della Re. Le stesse hanno vari aspetti. Interessa meno la parte che riguarda la perdita di potere degli Stati nei settori economici, condizionati dalla globalizzazione, anche se questo è un punto importante nel dissenso Re-Wacquant. Concentriamoci invece sulle politiche penali.

Sulle politiche degli Stati interferiscono intanto, osserva la Re, gli indirizzi di sedi sopranazionali. Questo è vero in un particolare settore: quello della legislazione penale in materia di stupefacenti, in cui vi sono anche indicazioni Onu, ovviamente condizionate pesantemente dalle scelte statunitensi.

Nonostante queste, comunque, sia pur dentro un quadro proibizionista, le politiche dei singoli Stati sono molto diverse. Recentemente, il Parlamento dell'Unione europea, con una votazione a maggioranza, ha contrastato la severità delle politiche Onu in materia. Anche nello specifico italiano si è passati dalla maggiore severità del Dpr 309/90, al regime legislativo post-referendum 1993 sulla depenalizzazione dell'uso e della detenzione per l'uso di stupefacenti, all'iperseverità della Fini-Giovanardi, che travolge il referendum, alle più recenti proposte, finalmente in discussione alla Camera nel prossimo futuro, che recuperano il risultato referendario e riducono le pene, allargando inoltre le alternative alla detenzione. Anche in materia di immigrazione, le indicazioni generali dell'Unione europea favoriscono politiche di severo controllo all'ingresso degli extracomunitari, che possono giustificare politiche, anche penali, di pesante contrasto all'immigrazione. Comunque, pure qui, la libertà di scelta degli Stati resta ampia, così che, in Italia, si prospettano modifiche alla pessima legge Bossi-Fini.

Se si scende alla legislazione più specifica in materia penal-penitenziaria, più pertinente alla nostra riflessione, si devono rilevare indirizzi europei opposti a quelli annotati sopra e decisamente favorevoli alla riduzione della penalità e del carcere e all'affermazione dell'umanizzazione di questo (vedi al n. 5 di questo lavoro), regole invero disattese nelle realtà penal-penitenziarie dei singoli Stati, percossi dal nuovo verbo securitario. Se si vuole, nello specifico europeo, le sedi sopranazionali, per la parte ora considerata, danno indicazioni virtuose, che contrasterebbero le politiche di passaggio dallo Stato sociale allo Stato penale, ma la maggior parte dei singoli Stati nazionali adottano egualmente queste ultime. Gli Stati, quindi, si vincolano o si svincolano dai legami internazionali, poco cogenti, e operano quelle scelte politiche che si sono criticate sin qui. La discussione sullo Stato penale ha però un significato particolare essenzialmente per gli Stati Uniti, nei quali mancano quelle contropunte sopranazionali alle scelte politiche dell'estensione della penalità e del carcere, scelte a cui i singoli Stati e lo Stato federale hanno partecipato e partecipano. Ovvero, ci sarebbe anche da notare che negli Stati Uniti c'è, sì, una sensibilità agli indirizzi sopranazionali, ma quando, come per gli stupefacenti, sono loro a dettare le scelte.

È vero che, nella realtà degli Stati Uniti, è stata importante anche la partecipazione degli organi del governo locale, sia al livello di Stati che di formazioni territoriali minori. È vero anche che la risposta securitaria è nata in presenza delle situazioni critiche acute di specifiche realtà urbane. "Sono queste città caratterizzate da una forte polarizzazione economica e sociale, ad avere sperimentato per prime la spazializzazione del controllo tipica delle politiche di 'tolleranza zero' e promosso le forme di intervento penale particolarmente dure che caratterizzano l'epoca dell'incarcerazione di massa" (Re 2006, 143). Se questo è vero, è vero anche, però, che quegli interventi investirono l'intero sistema penale e penitenziario statale e federale. Certo, è stato un percorso lungo, nella cui costruzione le tessere del sistema si sono lentamente trovate e messe a posto. Il potenziamento delle risorse per il contrasto di polizia e, quindi, l'estensione della carcerazione, andavano di pari passo con l'irrigidirsi del sistema penale (abbandono della discrezionalità dei giudici nella determinazione delle pene) e di quello penitenziario (abolizione della flessibilità nella durata concreta dell'esecuzione), nel quadro dell'abbandono del paradigma penitenziario trattamentale e del ritorno all'esclusiva fiducia nella pena detentiva come risposta al crimine. Non sono venute subito le formule teoriche della grande incarcerazione: le pratiche attuariali e la "tolleranza zero" e il "tre sbagli e sei fuori". Queste hanno seguito e giustificato la prosecuzione del percorso ormai avviato. Ma, anche se debbo scontare la mia conoscenza incompleta del fenomeno statunitense, mi sembra che l'operazione non sia stata municipale e che abbia investito tutti i livelli di responsabilità pubblica, federali, statali e intermedi. In qualche misura questo percorso ha investito pure la cultura giuridica e penitenziaria, anche se forse possiamo avere una visione troppo semplificata di una strada che non deve essere stata senza ostacoli e incertezze e, in sintesi, senza contraddizioni, come rilevato dalle Re nei passi sopra citati. D'altronde, è lo stesso Wacquant (*ivi*, 253) che, nel suo smontaggio dell'asserito e, secondo la sua motivata valutazione, inesistente successo della politica di "tolleranza zero" a New York, osserva: "[...] A New York [...] sussiste un visibile scollamento tra (intervento di) polizia, condanne e incarcerazioni, dal momento che, tanto i tassi di rinvio a giudizio quanto quelli di condanna per reati di media gravità sono diminuiti dopo il 1992. [...] La polizia ha eseguito un vasto numero di arresti, ma gran parte di questi erano basati su imputazioni deboli, vaghe o false che non potevano essere sostenute in sede di giudizio".

In sostanza l'espressione di "Stato penale" configura una scelta complessiva fra vari attori pubblici, maturata in un percorso condiviso che era volto a concentrare le risorse dell'intero sistema pubblico su politiche che utilizzavano lo strumento penale e, prevalentemente, quello della pena detentiva per colpire quelle fasce sociali più precarie e povere, responsabili della criminalità di strada. Questa politica, di forte espansione delle polizie e dei loro interventi e, di conseguenza, della carcerazione, era accompagnata dalla smobilitazione degli impegni sul piano sociale, attuata con la riduzione delle risorse relative: il che portava a definire l'operazione come passaggio dallo Stato sociale allo Stato penale. Tale definizione, anche se può essere imprecisa nella forma, rappresenta fedelmente la sostanza di ciò che è avvenuto.

Diciamo anche che la complessità e la durata di questo processo è specifica degli Stati Uniti e, in parte, del Regno Unito, ma che, una volta definitasi la politica complessiva, la stessa ha fatto scuola con il suo pacchetto completo di interventi. Le politiche di New York, come riassunto di una linea, hanno trovato in Europa allievi molto disponibili all'apprendimento, del tutto privi del senso critico usato da molti studiosi, e Stati pronti a realizzare quell'evoluzione o, meglio, involuzione penale, accompagnati anche dal plauso di gran parte dei media e delle cittadinanze insicure e, su quest'onda, degli stessi municipi di grandi e piccole città.

Qui, però, data la diversa organizzazione pubblica, l'intervento fondante è dello Stato: nella Francia del racconto di Wacquant e nell'Italia di Berlusconi & C. e delle sicurezze prossime venture.

### La sicurezza comunitaria

Il titolo del paragrafo della Re sintetizza bene il tema, che vorrei indagare: la sicurezza comunitaria fra democrazia e intolleranza. Vorrei introdurre questo discorso facendo riferimento a un tema più generale: quello della progettazione partecipata. È un tema nel quale compaiono i comitati di cittadini, che sono protagonisti anche della sicurezza comunitaria o, quantomeno, di una certa accezione della stessa.

La programmazione o la progettazione partecipata fanno parte del discorso sulla democrazia partecipata (vedi, in proposito, *La nuova città*, n. 6, 2002, e l'ulteriore riflessione della rivista *Democrazia e diritto* n. 3, 2007, in buona parte dedicate al tema). Queste politiche sono rivolte a estendere il più possibile partecipazione e democrazia per tutti e potrebbero essere il tramite per recuperare a questa linea anche il tema della sicurezza.

Nella concreta realtà della sicurezza comunitaria la strada battuta è diversa. La Re (2006, 149-150) chiarisce che i modelli di controllo comunitario, pur nati dalla richiesta di sicurezza locale, non sono tutti eguali. Un primo modello si identifica o è vicino alle esperienze delle enclaves fortificate, particolarmente negli Stati Uniti, e segna la piena sfiducia nel sistema pubblico di sicurezza, ritenuto incapace di evitare la conflittualità etnica e sociale, così che la stessa viene tenuta fuori dalla sede comunitaria, che resta il luogo di vita esclusivo dei membri della stessa comunità. Il secondo modello, invece, più vicino a esperienze francesi e italiane, "tenta di sviluppare una risposta democratica alla domanda di sicurezza proveniente dalla cittadinanza". Diversamente dalle prime esperienze, nelle seconde, "la comunità non è mai l'unico attore del controllo, ma è coinvolta nelle attività preventive svolte dalle forze dell'ordine". Anche questa seconda impostazione della sicurezza comunitaria non va esente da critiche, secondo la Re (*ivi*, 150-151) sotto vari profili. Il primo è che viene fatta valere un'idea di ordine sociale che va oltre le norme giuridiche e che è "in contrasto con quel *politeismo* dei valori che è una delle principali conquiste della modernità occidentali". Conseguenza ed estensione di questo discorso è anche che:

[...] le forme di controllo comunitario tendono a confondere controllo penale e controllo sociale introducendo una nozione estesa di devianza che comprende tanto i comportamenti propriamente criminali, quanto gli atteggiamenti antisociali inoffensivi [...]. E ancora: tutti i sistemi di controllo dal basso, poiché vincolano le forze dell'ordine a fornire risposte penali ad hoc, si prestano a incentivare la discriminazione e le disuguaglianze [...]. Infine, è importante segnalare come la richiesta di sicurezza dal basso tenda a invocare risposte rapide e immediatamente efficaci a problemi complessi e di difficile soluzione, finendo per incoraggiare l'inasprimento della repressione penale.

Queste ultime considerazioni consentono di arrivare a una conclusione. Anche se le forme di sicurezza comunitaria che stiamo esaminando nascono da comitati di cittadini, resta un problema di deficit democratico. Perché quei comitati mancano di una vera rappresentanza di tutta la cittadinanza e sono, in sostanza, l'espressione di una parte contro l'altra, accusata di mettere in pericolo l'ordinato svolgersi della vita nell'ambiente urbano di riferimento.

Quest'altra parte, in base a valutazioni e scelte dubbiamente oggettive e aperte, invece, al soggettivo e al personale, viene discriminata e sono messi a rischio i suoi diritti. Questo è un deficit democratico, non espressione di democrazia. Mi sembra, poi, che l'operare di queste aggregazioni per la sicurezza urbana si presti troppo facilmente a soluzioni in cui il tasso di discriminazione e di disuguaglianza prodotto può essere sempre più pesante. L'esperienza delle nostre città è ricca di esempi. Cosa dire delle ronde padane operanti in centri del Veneto, generalmente espressione di politiche razziste e repressive? Cosa dire delle organizzazioni di cittadini, salite all'onore della cronaca a Bologna poco tempo fa, che collaboravano con proprio personale alle attività delle forze dell'ordine in funzione repressiva, tanto che sono stati ripresi fotograficamente componenti di tali gruppi che pestavano partecipanti a una manifestazione? Lo spontaneismo dei comitati di cittadini, il nascere delle singole adesioni dalla reattività acuita da particolari sensibilità (o, come è stato detto, dall'indignazione) verso persone e comportamenti non garantisce affatto dalla degenerazione, più o meno volontaria, nell'abuso, né garantisce, ma, anzi, agevola la commissione di errori. Si pongono in essere processi informali e imprevedibili negli sviluppi e nelle conclusioni.

Per trovare la strada di una conclusione, mi riferisco a un caso concreto. In una cittadina toscana, gli abitanti di un quartiere erano contrari alla presenza in zona della sede del servizio tossicodipendenze (cosa assai frequente), dove stazionavano i tossici facendo pensare, più o meno fondatamente, a qualche attività di spaccio. L'atteggiamento di chiusura del quartiere rifiutava un servizio indispensabile per una parte emarginata della popolazione. La soluzione fu trovata proprio dalla parte emarginata: gli utenti del servizio, sostenuti da volontari e operatori, misero e mantennero in ordine la sede e anche uno spazio verde vicino e abbandonato, che diventò una risorsa per tutto il quartiere.

Da un esempio vicino a uno lontano. Wacquant ricorda (*ivi*, 252) le "organizzazioni situate all'interno delle zone emarginate delle città statunitensi – chiese, scuole, associazioni varie, circoli di quartiere, collettivi di madri di vittime di carneficine di strada – si sono mobilitate e hanno esercitato ovunque fosse possibile una funzione di controllo sociale informale". Entrambe le iniziative (isolata la prima e diffusa la seconda) hanno due caratteristiche: la prima è che provengono dalla parte contro la quale agisce la sicurezza comunitaria; la seconda è che le stesse cercano di abbassare la conflittualità lamentata dai cittadini "per bene" e conseguentemente a ridurre le occasioni di repressione. In questi termini può tornare a essere utile un discorso più ampio di quello che rimane, invece, nella sicurezza comunitaria, ristretto al solo tema della sicurezza e condizionato da questo: è il discorso sulla programmazione e progettazione e, più in generale, sulla democrazia partecipata. La comunità, tutta la comunità, non una sua parte, cerca le soluzioni migliori per tutti, anche per l'area precaria della popolazione, l'area problematica e generalmente più povera. Per questa via, si torna a quella che si è chiamata la sicurezza sociale, cioè a politiche di miglioramento reale e, se possibile, di superamento delle criticità. Migliora la sicurezza reale e non può non diminuire la percezione dell'insicurezza e la sua richiesta di repressione e di carcerazione.

## Conclusione

Nel nostro futuro non c'è posto, ritengo, per lo slogan "liberarsi dalla necessità del carcere". Questo futuro si gioca fra un carcere pesante, sempre più pesante, e un carcere leggero. Il primo si fa strumento di problemi sociali, rispetto ai quali usa lo strumento detentivo perché sceglie di non affrontare e risolvere gli stessi. Il secondo mantiene la penalità nel suo alveo naturale, che è quello di rispondere agli attentati gravi e significativi alla convivenza e alle sue regole: il che significa anche che esistono e potranno essere attivate forme di controllo e di intervento diverse da quelle penali. In presenza di un carcere leggero, la risposta ai problemi sociali specifici è data da articolazioni pubbliche che se ne devono prendere cura per affrontarli e risolverli, consapevoli che chiudere in carcere quei problemi serve soltanto a reprimere le criticità sociali, a recluderle e aggravarle.

Quale penalità e quale carcere ci aspettano? Ho già detto che, per rispondere, occorre una scelta, non possono essere accettate delle previsioni neutrali. Ho già spiegato perché. Se si dovesse fare una previsione, in presenza della spirale di crescita statunitense e dell'accodarsi di molti altri Stati, abbagliati dalle politiche securitarie (e sull'abbaglio, non sul successo, di New York, richiamo ancora una volta quanto spiega Wacquant), si dovrebbe dire che ci aspetta la generalizzazione del carcere pesante. Gli inizi del suo sviluppo in Europa sembrano temperati da una certa moderazione, ma la crescita iniziale negli Stati Uniti non fu subito rapida e irresistibile. C'è da aggiungere che il quadro entro il quale si iscrive l'estensione del carcere (il libro della Re ha questa constatazione nel titolo) è la politica economica della globalizzazione senza se e senza ma, come si dice, della quale non è prevista la fine. Però, in questo quadro politico, qualche nodo comincia a venire al pettine: il primo e più immediato è quello legato alla sostenibilità ambientale della crescita globalizzata, dell'insopportabilità dell'inquinamento e delle variazioni climatiche prodotte. Posso dire che il carcere pesante produce un inquinamento sociale che è dimostrato dai costi economici, sociali, di sistema, che produce. Si può rinviare a citazioni già fatte di autori critici dell'intervento penale e carcerario statunitense: quella di Garland sull'inasprimento delle divisioni sociali e razziali che configurano una sorta di nuova segregazione razziale; quella di Mike Davis, che descrive un quadro apocalittico del futuro della politica che stiamo discutendo con la guerra dichiarata contro i ghetti degli emarginati e dei poveri, che avranno, però, dalla loro parte "gli dei del caos".

Il contrasto dell'inquinamento atmosferico, come quello dell'inquinamento sociale non possono essere affidati a previsioni distaccate e neutrali, ma impongono delle scelte che devono essere adottate. Situazioni e costi sono evidenti. Per quello che abbiamo chiamato l'inquinamento sociale prodotto dalle politiche securitarie e dal carcere pesante, la situazione statunitense dimostra dove si va a finire. Si è detto ora che i successi di queste politiche, in termini di riduzione della criminalità, sono falsi e, comunque, non durano. E si è pure spiegata l'inconsistenza di slogan come: "La sicurezza è un diritto, l'insicurezza una disuguaglianza sociale"; le politiche securitarie che ne seguono colpiscono proprio coloro che sono socialmente più vulnerabili e, in sostanza, i destinatari delle disuguaglianze. Insomma: queste politiche socialmente inquinanti non hanno difese serie e accettabili. La politica diversa per un carcere leggero ha, come si è dimostrato, dalla sua parte la nostra Costituzione e la nostra legislazione, ma anche le ripetute indicazioni date in sede europea.

E allora? Va fatta una scelta e quale deve essere la scelta secondo me è chiarissimo. Ma che ne sarà dei nostri protagonisti della vicenda? Dove si collocano?

Il re, ovvero il potere governante, si trova in una situazione abbastanza precaria. La strada americana era stata spianata dal governo precedente con le tre leggi – Bossi-Fini, Cirielli, Fini-Giovanardi – mai abbastanza deprecate. Purtroppo, a circa un anno dalla caduta di quel governo, queste leggi sono ancora operanti. L'unica per la quale si prospetta una modifica è la prima, sull'immigrazione. Per le altre due, il discorso si presenta lungo e penoso. C'è o no la volontà di rifiutare la penalità e il carcere pesanti? Qualche perplessità è legittima. Dovrebbe essere anche il momento del nuovo codice penale: si cederà o meno al mito della certezza della pena, già emerso nelle precedenti bozze di legge delega per la redazione del nuovo codice e all'origine del rilancio della severità penale negli anni Settanta degli Stati Uniti? Anche qui sussistono delle perplessità: e non credo sia un giudizio temerario.

E l'intelligenza? È ancora al punto descritto all'inizio di questo lavoro? Non c'è da dare nessun credito al carcere e neppure a un sistema misto fra carcere e misure alternative? Nessun credito a percorsi trattamentali di accompagnamento del condannato al suo reinserimento sociale? Nessun riconoscimento che la finalizzazione rieducativa della pena è un imperativo costituzionale che non può non essere derogato?

Allora, non resta che rifugiarsi nella retorica? Interessa, però, il come di questo rifugiarsi. Può essere simile a quello dei soldati giapponesi in un'isola del Pacifico, che continuavano la guerra quando era finita da un pezzo. O può essere simile a quello del gruppo di volontari a cui mi sono riferito nella prima pagina di questo troppo lungo lavoro, che raccoglievano pazientemente le loro accuse a un sistema penitenziario che non osservava né la Costituzione, né la legge e che

facevano le loro proposte per rendere conforme alla legge ciò che non lo era. La retorica, dunque, ma ho detto e ripetuto cosa penso della retorica: il contenuto fondamentale della stessa è il senso di umanità di cui parla l'art. 27 della Costituzione. Di questo non possiamo fare a meno: è la norma fondante di ogni relazione e di ogni istituzione nelle quali ci sono uomini affidati alla responsabilità di altri uomini.

La domanda sul destino del carcere e, direi anche, del complessivo sistema penale è una domanda legata a molte altre e complessivamente a quella sul destino che attende l'umanità. Molto dipende dalle scelte che saranno fatte: a mio avviso, è molto chiaro quali sono le scelte sbagliate e quelle giuste. A noi tutti scegliere.

#### BIBLIOGRAFIA

AA.VV. (2007), *Democrazia e diritto*, n. 3, Franco Angeli, Milano.

AA.VV. (2002), *La Nuova Città*, n. 6, rivista della Fondazione Micheliucci, Polistampa, Firenze.

Ceretti A., Casella A. (a cura di) (2004), "Origini e pratiche tardo-moderne del controllo penale. Una lettura di David Garland", *Dignitas*, n. 5.

Davis M. (2004), *Cronache dall'impero*, Manifesto Libri, Roma.

Garland D. (2004), *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, Il Saggiatore, Milano.

Palidda S. (2006), "La criminalisation des migrants, in Actes de la recherche en sciences sociales", riportato e tradotto in L. Re, *Carcere e globalizzazione: il boom penitenziario negli Stati Uniti e in Europa*, Laterza, Bari.

Pavarini M. (1997), "L'esperienza italiana di riformismo penitenziario", in Palma M. (a cura di), *Il Vaso di Pandora*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma.

Re L. (2006), *Carcere e globalizzazione: il boom penitenziario negli Stati Uniti e in Europa*, Laterza, Bari.

Wacquant L. (2000), *Parola d'ordine: tolleranza zero*, Feltrinelli, Milano.

Wacquant L. (2002), "Simbiosi mortale: quando ghetto e prigione si incontrano e si intrecciano", in *Simbiosi mortale. Neoliberalismo e politica penale*, Ombre Corte, Verona.

Wacquant L. (2006), *Punire i poveri: il nuovo governo dell'insicurezza sociale*, Derive Approdi, Roma.

# **ORDINE & DISORDINE**

**a cura della Fondazione Michelucci**

## ORDINE & DISORDINE

---

### *Curatori del volume*

Alessandro Margara, Saverio Migliori, Alessio Scandurra, Nicola Solimano

### *Progetto grafico e realizzazione*

Alessandra Misuri (Fondazione Michelucci)

### *Referenze fotografiche*

La sequenza di immagini interne al volume è relativa all'inaugurazione del Giardino degli Incontri presso il carcere di Sollicciano a Firenze, il 27/6/2007. Foto: Archivio della Fondazione Michelucci

## Regione Toscana - Assessorato alle Politiche sociali

---

Via di Novoli 27 – 50126 Firenze – Tel. 055/4382111

[www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)

### *Assessore*

Gianni Salvadori

### *Dirigente settore Cittadinanza sociale*

Giovanni Lattarulo

### *Dirigente settore Governo socio-sanitario*

Giovanna Faenzi

### *Referente area Carcere*

Piero Luchetti Martignoni

## Fondazione Giovanni Michelucci onlus

---

Via Beato Angelico 15 – 50014 Fiesole – Tel. 055/597149 – Fax 055/59268

[fondazione.michelucci@michelucci.it](mailto:fondazione.michelucci@michelucci.it) – <http://www.michelucci.it>

### *Presidente*

Alessandro Margara

### *Direttore*

Corrado Marcetti

### *Coordinatore delle attività di ricerca*

Nicola Solimano

### *Comitato scientifico*

Nedo Baracani, Francesco Carnevale, Claudia Conforti, Mauro Cozzi, Adriana Dadà, Silvano D'Alto, Giuseppe Faso, Giuseppe Germano, Ezio Godoli, Raimondo Innocenti, Patrizia Meringolo, Giancarlo Paba, Massimo Pavarini, Gianni Pettena, Ines Romitti, Emilio Santoro, Alessandro Suppressa, Antonio Tosi, Lamberto Tozzi

### *Consiglio di amministrazione*

Paolo Bechi, Roberto Dami, Michelangelo Fabbrini, Aldo Frangioni, Franco Gori, Stefano Salmoria, Enrico Loris Vannucci

## **PREFAZIONI**

---

Gianni Salvadori	<i>Assessore alle Politiche sociali della Regione Toscana</i>	4
Maria Pia Giuffrida	<i>Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria</i>	6
Alessandro Margara	<i>Presidente della Fondazione Michelucci</i>	9

## **ORDINE&DISORDINE**

---

<b>Il destino del carcere</b>		17
Alessandro Margara		
<b>Per un governo democratico della sicurezza</b>		51
Massimo Pavarini		
<b>Indulto e recidiva</b>		59
Claudio Sarzotti		
<b>Ossessione securitaria e criminalizzazione degli esclusi</b>		67
Salvatore Palidda		
<b>La detenzione degli stranieri</b>		79
Alessio Scandurra		
<b>La difesa dei non abbienti in Italia: problemi e prospettive</b>		97
Katia Poneti, Alida Surace		
<b>Carcere e sanità. Situazione e prospettive in Italia</b>		111
Bruno Benigni		
<b>Un percorso per il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		125
Forum nazionale per il diritto alla salute in carcere		
<b>Gli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		135
Franco Scarpa		
<b>Prospettive di riforma dell'imputabilità</b>		143
Francesco Maisto		
<b>Droghe e "valori": un ritorno al futuro</b>		151
Grazia Zuffa		
<b>Droghe, legge penale e carcere</b>		161
Franco Corleone		

## **L'OSSERVATORIO SULLE STRUTTURE PENITENZIARIE DELLA TOSCANA**

---

<b>Le cifre della detenzione in Toscana</b>		171
Saverio Migliori		
<b>Misure alternative e recidiva: il caso della Toscana</b>		181
Eleonora Garosi		
<b>Area penale esterna in Toscana. Effetti dell'indulto</b>		205
Stefano Cinotti, Rossella Giazzi, Beatrice Lippi, Susanna Rollino		
<b>La percezione del trattamento</b>		211
Patrizia Meringolo		
<b>Esperienze di formazione integrata</b>		231
Nedo Baracani		
<b>Il trattamento dei condannati per abusi sessuali in carcere: il progetto della Casa circondariale di Prato</b>		243
Pasquale Scala		
<b>Gli autori</b>		254

## Per un governo democratico della sicurezza

Massimo Pavarini

### Degrado, paure e sicurezza

---

Nella cultura e progettazione della città industriale sono due secoli che gli urbanisti definiscono come degradato quello spazio urbano segnato da una penuria di quegli elementi funzionali alle necessità della produzione. È pertanto degradata quella parte di città che, in quanto insalubre, non consente di garantire gli standard ritenuti accettabili di riproduzione della forza lavoro; è degradato quel quartiere in cui si lamenta una deficienza di servizi scolastici o sanitari che non consente il raggiungimento dei livelli auspicati di formazione e di re-integrazione nel processo produttivo; ecc. È degradata quella parte della città che in quanto ha meno, è inadempiente rispetto alla missione dello spazio urbano, che è di organizzarsi in favore del processo produttivo industriale. Così definita, l'area degradata può – o deve – essere risanata; avendo risorse economiche disponibili è facile progettare l'intervento: in quanto ha meno, quello spazio urbano può o deve essere arricchito di quanto manca. Il degrado urbano c'è e può anche perdurare nel tempo, ma non perché si ignori come affrontare il problema. In questo senso, il degrado urbano è un problema che conosce una soluzione.

Oggi noi parliamo di degrado urbano per intendere altro e alla fine di profondamente soggettivo. È degradato quel territorio metropolitano segnato da fenomeni e da comportamenti sociali che nel loro manifestarsi violano norme che da alcuni (molti o pochi) sembrano condivise concernenti lo spazio pubblico e una certa regolazione convenzionale del tempo sociale; e questo può manifestarsi per la presenza di fenomeni di disordine fisico (graffiti, accumulo di sporcizia, danneggiamento di cabine telefoniche e panchine, carcasse di biciclette e ciclomotori, ecc.), e/o di disordine sociale (tossicodipendenti, spacciatori, prostitute di strada, vagabondi, ecc.); ovvero per altre testimonianze di incuria che danno la sensazione di un'amministrazione pubblica inadempiente e inefficiente (marciapiedi e strade sconnessi, inquinamento atmosferico ed acustico, traffico caotico, ecc.). Insomma: è degradato quel territorio urbano che suscita senso di estraneità, fastidio, ansia, paura perché testimonia di un conflitto non risolto nell'uso dello spazio pubblico e nella regolazione convenzionale del tempo sociale. In questo senso il degrado urbano – per quanto oggettivizzabile in alcuni indici – origina pur sempre da una percezione soggettiva. Ma di più: uno spazio urbano che definiamo oggi degradato non è sempre segnato da penuria o assenza di qualche cosa; al contrario, a volte può essere un eccesso di risorse economiche o una particolare ricchezza di opportunità sociali, culturali e politiche a farlo percepire come degradato.

Di fronte a queste manifestazioni, oggi non esiste un'idea (sufficientemente) condivisa di quale ordine dare al presente disordine; e seriamente dubito che la si possa ritrovare a breve.

### Ordine e imprevedibilità

---

Le necessità della produzione (soprattutto di tipo fordista) della città industriale del XX secolo hanno imposto un'idea di sviluppo e quindi di ordine urbani. In precedenza, altrettanto dicasi per la città medioevale, rinascimentale, manifatturiera-

ra, coloniale, ecc., ovviamente con riferimento a distinte idee di sviluppo ed ordine urbani. Gli studi pionieristici della scuola di Chicago ci testimoniano come l'ecologia urbana sia nata come sapere essenziale tanto al processo di sviluppo socio-economico della città moderna quanto alla produzione di politiche di controllo sociale; e questo già a fare corso dagli anni venti del secolo passato. Un pensiero che si è mostrato capace di declinare sviluppo metropolitano, esigenze della produzione ed ordine sociale. La sociologia urbana alle sue origini è stata anche se non soprattutto sociologia della devianza e del controllo sociale della metropoli.

Nella presente occasione a me interessa richiamare rapsodicamente solo alcuni elementi di quella riflessione che più direttamente si relazionano con la questione dell'ordine ideale – in senso di normativo – della città: la definizione dello spazio e la regolazione del tempo.

La città industriale si sviluppa prevalentemente per funzioni, aggregando in maniera crescente urbano ad urbano in una prospettiva tendenziale di espansione illimitata; lo spazio non si definisce pertanto dai confini – dentro/fuori alla/dalla polis come dimensione fondativa della città premoderna – ma dalla specializzazione interna dello spazio urbano. La logica funzionale dello sviluppo della città impone, da un lato, una sempre più rigida separazione delle classi sociali (e sulla mai sopita ossessione di fronte ai pericoli del contagio fisico e morale si differenziano e si distanziano nello spazio urbano i quartieri residenziali in ragione delle diversità di classe) e dall'altro lato, una programmazione altrettanto rigida delle occasioni di unificazione funzionale ritenute necessarie allo sviluppo (come zone industriali, reti di trasporti, luoghi di concentrazione di massa, spazi dedicati allo svago collettivo e tutto ciò impone, almeno nella vecchia Europa, sventramenti di centri storici, abbattimenti di vecchi quartieri, aperture di nuove arterie, ecc.). La differenziazione dello spazio urbano segue quindi la logica dello sviluppo industriale e gli spazi pubblici vengono pertanto ridefiniti in ragione delle funzioni produttive. Ma nel contempo necessità di disciplina sociale suggeriscono volta per volta quelle soluzioni che consentono di controllare meglio la città, nell'applicazione dei dettami di un panoptismo urbano.

La produzione e la sicurezza dettano il loro dominio anche sulla regolazione del tempo, imponendo i criteri dello svolgersi ordinato della vita sociale: ancora la notte per il riposo e il giorno per il lavoro (almeno fino a quando la città moderna non si convertì in *ville lumière*); ma anche gli orari dei locali pubblici dove si consumavano bevande alcoliche e dove si tenevano pubblici spettacoli; ecc.

Rigida regolamentazione nell'uso dello spazio pubblico unitamente ad un'altrettanto severa regolamentazione del tempo della vita sociale hanno costituito per lungo tempo le coordinate fondamentali per situare e garantire l'ordine – o quanto meno un'idea di ordine – della città moderna.

La grande città moderna nasce quindi con una forte vocazione al piano, al progetto, al governo ordinato dello proprio sviluppo. Il che certo non vuol dire che la città moderna si sia piegata effettivamente all'ordine di una urbanistica razionale in quanto funzionale. Se la storia delle grandi città moderne è anche una storia segnata da contraddizioni, conflitti e disarmonie, rimane però – ed è ciò che qui interessa – che essa fu capace almeno di pensare ad un'idea di ordine e di disciplina e pertanto si offrì come prevedibile.

Quella idea di prevedibilità oggi è definitivamente tramontata come è definitivamente venuto meno quel modello di sviluppo economico. Ritorniamo così al punto iniziale: manchiamo di un'idea, una semplice idea, di quale dovrebbe essere l'ordine urbano. E incapaci di pensare ad un ordine possibile ma diverso, soffriamo le nostre città come disordinate. Come sempre più segnate da fenomeni di degrado.

La verità è che noi viviamo in città sempre più imprevedibili.

La città post-industriale non è neppure una città in senso proprio, perchè non si fonda più sulla relazione esclusiva con chi la abita (appunto: il cittadino); chi consuma la città post-industriale, vive un territorio senza frontiere e senza limiti dove l'appartenenza non è più di natura culturale e politica. Se mai solo fiscale. E certo questo non consente di parlare più, o sempre meno, di vincoli e appartenenze.

La città post-industriale non è una *polis* allargata o solo un po' diversa, ma più precisamente l'opposto della *polis*. Le caratteristiche costanti dell'esperienza urbana post-moderna sono infatti la delegittimazione di massa dei codici e delle convenzioni; la diffusione di identità leggere; la sostituzione del principio di utilità con quello del piacere; e soprattutto la caduta della prevedibilità e il primato della probabilità e del caso.

## Processi di deterritorializzazione e retoriche prescrittive

Come ci opponiamo ai processi di deterritorializzazione e di degrado? Aiutano in questo alcuni saperi minori, ma non effimeri, rilevatori del modo di intendere e fare i conti con il *novum*. Esiste e forte la tentazione di progettare la città e gli edifici in una logica di difesa: una nuova organizzazione degli spazi capace di escludere e allontanare quanto percepito come temibile o semplicemente fastidioso. L'urbanistica e l'architettura dello "spazio difendibile" sono progredite in questi ultimi anni e non solo e inequivocabilmente verso gli esiti estremi narrati nella "città di quarzo". Importante è cogliere l'ossessione che alimenta questa tentazione: se non posso produrre il mio ordine nello spazio pubblico, posso imporlo – avendone le necessarie capacità economiche – su uno privato. L'ordine del mio giardino diventa così l'ordine del mio caseggiato e forse del mio quartiere: finalmente posso vivere nel verde, in assoluta quiete, tra campi di golf e piscine, in assoluta sicurezza protetto da mura di cinta, videosorveglianza e guardie private in uno spazio urbano non più pubblico. I conflitti sull'uso dello spazio pubblico sono così radicalmente risolti ... privatizzandolo. Soluzione non solo paradossale, ma anche impraticabile, se non per ristretti ceti. Importante è comunque cogliere come questa tendenza alla fine esprima una idea semplicemente abolizionista della città.

Di segno apparentemente opposto è invece la tendenza a volere risaldare i vincoli di identità ed appartenenza della comunità con il proprio territorio.

Sappiamo che il modo più spontaneo quanto sovente infruttuoso per risolvere un problema è di invocare come soluzione ciò che pensiamo sia la causa del problema stesso. Se all'origine di ciò che soffriamo come degrado urbano si individua il progressivo affievolimento dei legami di identità comunitaria, allora può sembrare ragionevole confidare che la soluzione risieda nel rinforzare quelli. Tanto più accentuata e veloce è stata la crisi che ha investito i processi di produzione di identità sociale, tanto più forte è stata la produzione di retoriche che hanno raccomandato di investire sulle comunità. Ad ogni manifestazione di degrado e di insicurezza metropolitane, hanno risposto progetti che hanno investito – spesso con esiti incerti e a volte fallimentari – sulla risorsa comunitaria: se ti senti insicuro nel quartiere o caseggiato in cui abiti, ti invitiamo ad aderire ad un progetto del "vicinato che sorveglia"; se soffri il parco sotto casa come ostile, mettiti d'accordo con gli altri residenti e costituisci una associazione che sia in grado di produrre eventi capaci di vitalizzare il parco; se sospetti pericolose presenze all'uscita di scuola dei tuoi figli, unisciti ad altri genitori e insieme vigilate i dintorni della scuola stessa; ecc. Le stesse forze di polizia hanno puntato sulla *community*, inventando la polizia di prossimità. La risorsa comunitaria funziona dove – banalmente – esiste capitale sociale, cioè dove sono ancora presenti forti vincoli di appartenenza comunitaria. Insomma: funziona dove non necessita invocarla, cioè dove non ce ne è bisogno. Ma dove questo capitale è stato dissipato o si è esaurito? La produzione artificiale di vincoli di identità ed appartenenza territoriale finisce per reggere e alimentare sentimenti di ostilità e di contrapposizione nei confronti dell'altro. In Italia il fenomeno leghista – sovente intollerante quando non apertamente razzista – è sotto questo profilo istruttivo.

Il disordine fisico di alcune parti della città che accompagna il processo di affievolimento dei vincoli di appartenenza territoriale e chi lo vive è stato anche drammatizzato nelle sue conseguenze dal modello esplicativo della "finestra rotta" che ha offerto un supporto giustificativo alla strategia della "tolleranza zero".

Una finestra rotta di un edificio se non prontamente riparata determinerà la vandalizzazione di un'altra finestra; una cabina telefonica danneggiata inviterà a danneggiarne altre a quella prossima e così via. Il degrado produce degrado e l'azio-

ne vandalica si diffonde rapidamente rendendo ben presto quel territorio inospitale ai più; in quanto sempre più vissuto come estraneo dalla collettività, cioè progressivamente sempre più vuoto, quel territorio sarà frequentato, cioè riempito, da marginali (senza fissa dimora, tossicodipendenti e spacciatori, prostitute; ecc.). Pian piano in quello spazio urbano le attività economiche lecite arretreranno di fronte alla prepotenza di quelle illegali e i residenti che economicamente potranno cambieranno abitazione, trasferendosi in un'altra parte della città. Quella finestra rotta, quella cabina danneggiata, quei primi graffiti sui muri degli edifici possono determinare la trasformazione di quello spazio urbano in una zona pericolosa ed insicura.

Da questo modello esplicativo della genesi e diffusione dell'insicurezza nella città è facile ricavarne una precisa strategia di politica del controllo sociale: non dobbiamo tollerare neppure la più lieve violazione delle norme, neppure di quelle penalmente irrilevanti (come gli "atti di inciviltà"). Il modello esplicativo della "finestra rotta" si è rivelato scientificamente erroneo: se è possibile verificare che una cabina vandalizzata possa favorire la vandalizzazione di altre, che un muro imbrattato da graffiti inviti ad imbrattarne ancora, non è possibile trovare convincente verifica che la presenza di cabine telefoniche vandalizzate, di muri imbrattati da incomprensibili graffiti, di edifici abbandonati con le finestre rotte, ecc. definiscano un territorio metropolitano insicuro o più insicuro di altri. Il diffondersi del degrado urbano non ha effetti di moltiplicatore sui livelli di sicurezza oggettiva. Il principio prescrittivo (*zero tollerance*) che si è voluto ricavare da questo modello è servito unicamente a legittimare l'espulsione e neutralizzazione selettiva di gruppi sociali marginali (alcolizzati, *hobos*, accattoni, prostitute da strada, tossici, ecc.) da alcune zone del centro di New York, una operazione cosmetica pagata a caro prezzo e non solo economicamente, ma anche per le inevitabili violazioni dei diritti umani e delle più elementari garanzie giuridiche. Si intende però come il modello esplicativo della "finestra rotta" sia risultato politicamente appetibile in quanto fondato su una retorica che fa immediata breccia nell'emotività collettiva: enfatizza la paura del contatto con la miseria, del contagio e del diffondersi incontrollato delle infezioni morali che affliggono i rapporti con gli esclusi. A maggior ragione e con più intensità quando gli ultimi sono anche segnati da una diversità razziale, religiosa, linguistica e culturale. Quando gli ultimi diventano anche impuri.

Altro modello, anch'esso fortemente oggi presente, che offre un'ipotesi esplicativa del diffondersi del rischio di vittimizzazione nella città post-industriale – e che quindi cerca di convalidare scientificamente l'aumento dell'insicurezza sia oggettiva che soggettiva – rinvia alla teoria sociologica delle opportunità. Anche in questo caso, l'ipotesi teorica è debole. Essa parte da un dato empiricamente accertato: il vivere metropolitano oggi ha progressivamente innalzato il rischio per tutti ed indistintamente (il che significa: anche per coloro, la maggioranza, che un tempo non correvano questo rischio) di essere vittima di delitti opportunisti, cioè di quei reati in cui chi delinque consapevolmente approfitta di alcune opportunità favorevoli alla commissione dell'azione delittuosa, quali il luogo, il momento e la vulnerabilità della vittima.

È certo che questo modello esplicativo della criminalità opportunistica può spiegare solo alcuni – in verità pochi – reati (borseggi, scippi, furti, piccole rapine, ecc.) sul paradigma della scelta razionale dell'autore del delitto; ma il vecchio adagio che vuole che l' "occasione faccia l'uomo ladro" palesa poi una incapacità esplicativa nel dare conto del perché solo alcuni, per fortuna pochi, di fronte alla medesima realtà situazionale, decidano di approfittarne, delinquendo. Il solo effetto certo di questa attenzione al rischio di vittimizzazione, concerne il panico securitario: essa alla fine fa sentire in colpa le vittime reali e potenziali, cioè tutti, per non essere in grado di prevenire i pericoli. La sicurezza del vivere urbano diventa quindi una questione che impegna sempre meno lo Stato e le amministrazioni pubbliche e sempre più ci responsabilizza per i nostri stili di vita. E così la sicurezza diventa sempre più una questione privata.

Tolleranza zero, politiche di sicurezza situazionale, urbanistica degli spazi difendibili, protagonismo delle vittime, privatizzazione del bene della sicurezza, controllo comunitario sono quindi alcune delle parole oggi più abusate del lessico prescrittivo con cui si vuole contrastare il disordine e il degrado delle città. Queste strategie non poggiano su modelli esplicativi scientificamente convincenti, ma come narrative esse ci testimoniano fedelmente delle nuove paure metropolitane.

## Le politiche locali di sicurezza

Nel documento approvato dalla riunione di Presidenza del Forum generale italiano per la sicurezza urbana nel giugno del 2005, viene offerta una definizione di “politiche di sicurezza” che mi soddisfa:

[...] Le politiche di sicurezza riguardano l'intera popolazione, la qualità delle relazioni sociali e interpersonali, la qualità dell'ambiente urbano, mentre le politiche criminali riguardano solo la prevenzione e repressione di determinati comportamenti personali qualificati come reati. In sostanza, le politiche criminali sono solo una parte, più o meno rilevante a seconda dei contesti, delle politiche di sicurezza. L'equivoco nasce dal fatto che in Italia, anche per mancanza di esperienze diverse, per politiche di sicurezza si finisce per intendere le sole politiche di prevenzione e repressione della criminalità, tradotte in “sicurezza pubblica” o “pubblica sicurezza”. In questo caso la lingua italiana non aiuta; chi parla francese o inglese ha due diversi termini per indicare, da un lato, la sicurezza urbana in senso ampio, dall'altro quella specifica che si riferisce all'azione della polizia contro la criminalità: *securité* e *sureté* in francese, *safety* e *security* in inglese.

Le politiche di sicurezza urbana includono quindi anche le politiche di prevenzione e repressione della criminalità, ma non si esauriscono in queste. Stante che nel contesto istituzionale italiano queste ultime appartengono “esclusivamente” ad agenzie pubbliche distinte dalle Amministrazioni locali, il termine “politiche locali di sicurezza” fa riferimento a quelle sole autonomamente agibili dalle Amministrazioni locali.

Con l'espressione “governo del bene pubblico della sicurezza” si intende fare riferimento al governo “unitario” sia delle politiche della sicurezza che delle politiche di prevenzione e repressione della criminalità. Governo unitario tra agenzie e poteri autonomi implica di necessità una strategia “integrata” nella produzione del bene pubblico della sicurezza. Nella nostra realtà istituzionale, questa è una necessità imprescindibile. Giova ricordare, al fine di rendere prudenti in certe comparazioni, che questo non avviene ovunque nel mondo, soprattutto in quelle realtà in cui chi ha il governo democratico di una città ha anche competenze più o meno ampie di ordine pubblico.

La sicurezza come “bene pubblico” è una questione complessa e delicata. In effetti, la topica della sicurezza cittadina è sorta nella/dalla crisi dello stato sociale come questione prevalentemente “privata”, nel senso che il bene della sicurezza è stato originariamente inteso come risorsa “dei cittadini”.

Il passaggio dalla topica dell'ordine pubblico a quella della sicurezza cittadina implica, alle origini, un'enfasi sul diritto del cittadino alla sicurezza non più garantito dalla pretesa statale all'obbedienza del diritto, come dire che il diritto alla sicurezza è in sé altro o quantomeno esso non si esaurisce nell'obbedienza dei cittadini alle leggi dello Stato. Lo Stato si difende dalla criminalità perché anche storicamente in essa coglie sempre un attentato alla sua autorità; i cittadini vogliono difendersi dalla criminalità, perché essa attenta ai loro diritti. Come dire che attraverso l'ordine pubblico si garantisce la tranquillità pubblica, cioè dello Stato, mentre attraverso la sicurezza cittadina si proteggono sempre e comunque i singoli, i privati. È innegabile che siamo di fronte ad un tentativo di ri-appropriazione della società civile di quanto espropriato con fatica, fin dal suo processo di formazione originaria, dallo Stato. Siamo di fronte quindi ad una valenza privatistica, fortemente antistatualista.

La sicurezza è quindi originariamente tematizzata anche, se non soprattutto, come nuovo bene dei privati, cioè dei cittadini. Può essere infatti negoziata contrattualmente sul mercato che offre prestazioni private di sicurezza (vedi polizie private e sistemi privati di sicurezza situazionale); e consente opportunità di trovare soddisfazione in modalità altrettanto private (ad esempio, nella mediazione tra vittime ed autori di reato).

La sicurezza cittadina come diritto “privato” dei cittadini si palesa però come risorsa scarsa. La sicurezza cittadina come

risorsa “privata” è ontologicamente limitata, perché chiamata a soddisfare bisogni che si determinano all’esterno del sistema di produzione della sicurezza stessa: solo i soggetti contrattualmente più forti quindi riusciranno ad accaparrarsi quote consistenti di sicurezza, a scapito ovviamente degli attori sociali più deboli. E le cose certo non cambiano se si conviene che la sicurezza debba essere disegualmente distribuita in ragione del peso politico degli attori in competizione “democratica”. Come dire: la sicurezza delle maggioranze a scapito delle minoranze.

Assumere invece il bene della sicurezza come “bene pubblico” significa operare per la tutela dei diritti di tutti. La sicurezza non è pertanto un “nuovo” diritto, ma lo stato di benessere che consegue alla tutela dei diritti di tutti. Una sorte di rivoluzione copernicana: il tema della sicurezza cittadina si converte pertanto dalle politiche volte a soddisfare “il diritto alla sicurezza” a quelle orientate a garantire “la sicurezza dei diritti”.

## Il bene pubblico della sicurezza

Il governo del bene pubblico della sicurezza (e quindi anche quello locale) è fondamentalmente vincolato con le politiche di *welfare*. Infatti, l’idea di come governare il disordine delle città è una topica che rinvia alla fede del primato della politica sul mercato. Detto diversamente ed estremizzando per ragione di semplificazione: politiche neoliberiste non sono ontologicamente interessate a politiche di sicurezza. Esse infatti confidano nell’ordine del mercato stesso, cioè nella qualificazione della sicurezza come bene essenzialmente privato e pertanto non hanno un’idea di ordine da contrapporre al disordine. Esse, affatto paradossalmente, accettano “questo” disordine come inevitabile.

Il tema del governo pubblico della sicurezza – per eccellenza problema politico – rischia, nella attuale contingenza politica, di sfuggire alle capacità della *ars politica*. Dall’agenda della politica non ne escono il panico sociale e la domanda sociale di sicurezza – nel senso che sempre più questi fenomeni sono di sentita preoccupazione per il sistema politico, a ragione timoroso che su questi problemi si giochi la questione nodale del consenso – ma appunto non è affatto scontato che “la politica” riesca a produrre capacità di governo dei problemi stessi. A tutt’oggi il governo del bene pubblico della sicurezza è per la politica una “scommessa”. La prorompente emersione del tema securitario in Italia soffre di peculiarità. Se da un lato, anche l’Italia di questi ultimi quindici anni incontra alcune emergenze che sono proprie di tutto il mondo occidentale (crisi del sistema della giustizia penale, diffondersi di sentimenti di deprivazione relativa, nuove povertà, crisi identitaria nei confronti degli immigrati, micro-criminalità predatoria diffusa, ecc.), dall’altro lato il nostro Paese impatta con questi problemi in maniera *naïf*, privo di ogni memoria di politiche di controllo sociale, semplicemente perché esse non sono mai state prodotte. Esse non hanno mai fatto parte delle politiche dello stato sociale: in Italia il controllo sociale è sempre stato affidato al solo sistema penale.

Senza che questo debba fungere da giustificazione alle incapacità del sistema della politica, è comunque comprensibile come questo non riesca ad intendere il *novum* e pertanto si atteggi come semplicemente e drammaticamente “stupito”, con tutto quanto ne consegue a livello di capacità reattiva e propositiva.

E qui a mio avviso si pone la questione nodale. Il governo della sicurezza (anche e soprattutto nella sua dimensione locale) si pone nell’Italia di questi ultimi quindici anni al di fuori di culture e prassi di controllo sociale. Ripeto: culture e prassi di controllo sociale da “maturo” stato sociale. La questione securitaria è un problema politico solo per una cultura politica capace di pensare e costruire un ordine sociale diverso dal presente disordine. E qui la mia nota sofferta: le forze politiche progressiste di fronte alla crisi del vecchio stato sociale e agli effetti da questa crisi determinati, si sono mostrate per ora incapaci di elaborare una nuova idea di ordine sociale.

Ritorniamo quindi a temi classici della politica: quale ordine al presente disordine? come governare politicamente i processi di trasformazione verso un nuovo ordine? come rendere egemonica – e quindi come socialmente orientare la collettività verso – l’idea di un nuovo ordine? Temi della politica – meglio del primato della politica, come con orgoglio si

diceva un tempo – e purtroppo temi che la politica riformatrice si mostra in grosso ritardo e grave difficoltà ad elaborare. A ben intendere la drammaticità dell'attuale contingenza politica sta tutta in questo ritardo della politica sulle trasformazioni in atto. Se così non fosse, neppure sarebbe emersa la questione della sicurezza.

## Per un governo democratico della sicurezza

Come “tecnico” della questione ho progressivamente maturato il convincimento su poche, pochissime cose “in negativo”, cioè su alcune cose che una forza politica progressista non dovrebbe mai fare in tema di sicurezza.

In sintesi e con parole semplici.

Il tema della sicurezza ci accompagnerà per molto tempo ancora. Se esso è nella sua essenza null'altro del modo in cui oggi socialmente vengono costruiti, nella realtà e nell'immaginario collettivo, i problemi connessi ai processi di trasformazione in atto, sarebbe un imperdonabile errore aspettare che la “moda” passi. Anche se *obtorto collo*, conviene farsene carico.

Ma non illudiamoci neppure che il recupero della politica progressista possa essere repentino sul tema, nel senso che essa sia in grado di ritradurre e pertanto decostruire il tema della sicurezza nell'azione di governo verso un nuovo ordine. Appunto: questo sarebbe l'obiettivo, ma non è affatto scontato l'esito. Voglio dire che per un certo lasso di tempo forse ci dovremo accontentare di fare meno errori possibili (una sorta di riduzione del danno della politica!), piuttosto che presumere di centrare l'obiettivo.

Uno degli errori che non si dovrebbero mai fare è quello di assumere il tema della sicurezza come un problema che si può risolvere. So bene che da questo verso l'orecchio della politica non ama sentirci, ma si dovrà abituare a non essere più sorda. Non tutti i problemi possono essere risolti. Per la buona ragione che o non sono problemi o sono problemi mal posti. E quello della sicurezza è tanto un non-problema quanto un problema mal posto. Non c'è *farmacum* perché non c'è malattia da cui difendersi. Affrontare l'elettorato promettendo di dare sicurezza, vuol dire garantirsi il sicuro insuccesso nel turno elettorale successivo. La sicurezza è un tema (o il tema) di governo complessivo della città. Si può e si deve governare la sicurezza senza dover promettere di sconfiggere l'insicurezza. “Farsi carico” (*to care*) non vuol dire risolvere. Piuttosto che promettere la soluzione di problemi ancora in buona parte irrisolvibili, meglio promettere e convincere socialmente su come si governeranno i problemi, cioè convincere sul “metodo”.

Ma farsi carico vuol dire comunque scegliere un punto di vista. Anche le politiche malthusiane si facevano carico della miseria “da un certo punto di vista”, appunto quello indicato dal geniale ricettario di come cucinare e servire a tavola i bambini poveri irlandesi! La sicurezza, se è bene dei privati, è bene scarso e concorrenziale, come ho in precedenza detto. E allora quale ordine politico di priorità? L'opportunismo politico segna ovviamente il centro, le grandi classi medie, appunto dove si decidono le maggioranze politiche. Temo che sotto la lente della questione sicurezza le classi medie si rivelino o assai più composite o troppo ampie per essere prese complessivamente in carico. Penso quindi che la questione sia ben diversa: bisogna che progressivamente le forze politiche progressiste declinino la sicurezza come “bene pubblico”, cioè di tutti e per tutti. Lo so, non è assolutamente facile, ma ancora una volta necessario. E la sicurezza può essere intesa e governata come bene pubblico solo nella produzione di maggiore “sicurezza dei diritti di tutti”, *in primis* di coloro – i più deboli – che soffrono di minore tutela dei propri diritti. Da intendere non è poi tanto difficile: bisogna agire politicamente in senso esattamente contrario a quello del governo della sicurezza come bene privato. Se volete, lo riduco in uno slogan: la sicurezza come bene pubblico si produce e governa ampliando gli spazi di agibilità dei diritti, cioè affatto paradossalmente ampliando la cultura e le occasioni di assunzione dei “rischi”. Se la politica della sicurezza come bene privato convince a ridurre i nostri diritti per correre meno rischi, la politica della sicurezza come sicurezza dei diritti di tutti, convince a correre più rischi per garantire di più l'esercizio dei nostri diritti.

Proprio il tema per eccellenza politico – la sicurezza – dovrebbe essere governato in termini non ideologici, o quantomeno meno ideologici. Non dico banalmente pragmatici, ma in termini laici sì. Voglio dire che infinite questioni di disordine sociale sono prodotte o amplificate dal “volontario” e colpevole disordine determinato artificialmente dal processo definitorio che li colloca nell’area dell’illegalità. I grandi mercati illegali della droga, della prostituzione, del gioco d’azzardo sono diventati emergenze securitarie perché si è voluto che tali fossero. E per uguale volontà, ma di segno contrario, tali non sarebbero.

Si dice, e in parte concordo, che l’Italia ha potuto fare a meno di politiche pubbliche di controllo sociale (e in qualche modo anche di politiche sociali sviluppate), perché la disciplina sociale era in parte garantita dalla presenza di un forte e diffuso “capitale sociale”. In primis la famiglia, ma non solo: l’associazionismo, il volontariato ed altre formidabili reti. Tutto vero, come vero che questo capitale sociale si è, se non depauperato, certo trasformato. Ma il tema rimane: è possibile ancora confidare – e in che modo – che il capitale sociale si appropri di funzioni disciplinari? È possibile ancora sollecitare e quindi governare questo patrimonio in una prospettiva di progressiva riduzione dell’egemonia statale nelle politiche di disciplinamento sociale? Onestamente ignoro se tutto ciò sia (ancora) possibile, ma certo mi sembra si faccia ben poco politicamente per mettere di nuovo in gioco queste risorse.

Infine i quadro della grandi riforme, in assenza delle quali temo che ben poco si possa altrimenti fare. Pensiamo, ad esempio, alle forze di polizia. Il paese delle mille e una polizie, ha una cultura poliziale di controllo del territorio ancora deficiente, per quanto in forte trasformazione. Ma esiste poi anche il tema della riforma della giustizia penale, oramai al collasso come quella civile; della normativa sull’immigrazione, a mio avviso sciagurata su più fronti; ecc.

## Per una cultura amministrativa della sicurezza

---

I problemi non si collocano solo a livello politico, vale a dire per le difficoltà della politica di assumere il tema del governo del bene pubblico della sicurezza, ma si pongono, e severamente, anche a livello di azione amministrativa. E tra i due piani si determina un’ulteriore sinergia negativa.

In estrema sintesi: il governo amministrativo a livello locale [forse non diversamente di quello nazionale] è – nella migliore delle ipotesi (ripeto: nella migliore delle ipotesi) – capace di operare se e in quanto possa agire funzionalmente rispetto ad una sfera predeterminata di competenze e con riferimento a servizi tecnico-professionali già attivi e affidabili. Diversamente detto: l’*input* politico che deve arrivare al sistema amministrativo perché questo passa rispondere con un grado soddisfacente di adeguatezza deve essere “formulato” nei termini di “comprensione” e di “leggibilità” dal sistema stesso. Il che significa, quantomeno, che l’*input* faccia riferimento ad un’azione attivabile da un ufficio competente attraverso un servizio già operante. Altrimenti: o il sistema amministrativo non registra l’*input*, o lo registra, ma lo riconosce come incongruo e pertanto non si attiva, ovvero risponde erroneamente e confusamente.

Il consolidamento nel tempo delle prassi amministrative, consente alla macchina amministrativa dell’ente locale di essere attivata adeguatamente nella maggioranza dei casi. La divisione delle competenze e delle risorse (economiche, professionali e tecniche) a livello assessorile risponde con sufficiente coerenza ai bisogni di governo amministrativo a livello locale. Il problema si pone, determinando sofferenza, quando l’*input* politico risulta illeggibile o equivoco dal sistema amministrativo stesso. Purtroppo l’emergenza securitaria determina ancora – e non so dire per quanto ancora – la produzione di input politici non immediatamente congruenti al sistema di attivazione amministrativa. L’ipotesi più ricorrente si presenta nei confronti di domande di azione amministrativa complesse che comportano una radicale trasversalità rispetto all’assetto delle competenze assessorili esistenti.

Semplificando, potrei dire: il governo del bene pubblico della sicurezza a livello locale necessita di progettualità “originali” che si costruiscono disarmonicamente rispetto all’assetto amministrativo delle competenze.

# **ORDINE & DISORDINE**

**a cura della Fondazione Michelucci**

## ORDINE & DISORDINE

---

### *Curatori del volume*

Alessandro Margara, Saverio Migliori, Alessio Scandurra, Nicola Solimano

### *Progetto grafico e realizzazione*

Alessandra Misuri (Fondazione Michelucci)

### *Referenze fotografiche*

La sequenza di immagini interne al volume è relativa all'inaugurazione del Giardino degli Incontri presso il carcere di Sollicciano a Firenze, il 27/6/2007. Foto: Archivio della Fondazione Michelucci

## Regione Toscana - Assessorato alle Politiche sociali

---

Via di Novoli 27 – 50126 Firenze – Tel. 055/4382111

[www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)

### *Assessore*

Gianni Salvadori

### *Dirigente settore Cittadinanza sociale*

Giovanni Lattarulo

### *Dirigente settore Governo socio-sanitario*

Giovanna Faenzi

### *Referente area Carcere*

Piero Luchetti Martignoni

## Fondazione Giovanni Michelucci onlus

---

Via Beato Angelico 15 – 50014 Fiesole – Tel. 055/597149 – Fax 055/59268

[fondazione.michelucci@michelucci.it](mailto:fondazione.michelucci@michelucci.it) – <http://www.michelucci.it>

### *Presidente*

Alessandro Margara

### *Direttore*

Corrado Marcetti

### *Coordinatore delle attività di ricerca*

Nicola Solimano

### *Comitato scientifico*

Nedo Baracani, Francesco Carnevale, Claudia Conforti, Mauro Cozzi, Adriana Dadà, Silvano D'Alto, Giuseppe Faso, Giuseppe Germano, Ezio Godoli, Raimondo Innocenti, Patrizia Meringolo, Giancarlo Paba, Massimo Pavarini, Gianni Pettena, Ines Romitti, Emilio Santoro, Alessandro Suppressa, Antonio Tosi, Lamberto Tozzi

### *Consiglio di amministrazione*

Paolo Bechi, Roberto Dami, Michelangelo Fabbrini, Aldo Frangioni, Franco Gori, Stefano Salmoria, Enrico Loris Vannucci

## **PREFAZIONI**

---

Gianni Salvadori	<i>Assessore alle Politiche sociali della Regione Toscana</i>	4
Maria Pia Giuffrida	<i>Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria</i>	6
Alessandro Margara	<i>Presidente della Fondazione Michelucci</i>	9

## **ORDINE&DISORDINE**

---

<b>Il destino del carcere</b>		17
Alessandro Margara		
<b>Per un governo democratico della sicurezza</b>		51
Massimo Pavarini		
<b>Indulto e recidiva</b>		59
Claudio Sarzotti		
<b>Ossessione securitaria e criminalizzazione degli esclusi</b>		67
Salvatore Palidda		
<b>La detenzione degli stranieri</b>		79
Alessio Scandurra		
<b>La difesa dei non abbienti in Italia: problemi e prospettive</b>		97
Katia Poneti, Alida Surace		
<b>Carcere e sanità. Situazione e prospettive in Italia</b>		111
Bruno Benigni		
<b>Un percorso per il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		125
Forum nazionale per il diritto alla salute in carcere		
<b>Gli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		135
Franco Scarpa		
<b>Prospettive di riforma dell'imputabilità</b>		143
Francesco Maisto		
<b>Droghe e "valori": un ritorno al futuro</b>		151
Grazia Zuffa		
<b>Droghe, legge penale e carcere</b>		161
Franco Corleone		

## **L'OSSERVATORIO SULLE STRUTTURE PENITENZIARIE DELLA TOSCANA**

---

<b>Le cifre della detenzione in Toscana</b>		171
Saverio Migliori		
<b>Misure alternative e recidiva: il caso della Toscana</b>		181
Eleonora Garosi		
<b>Area penale esterna in Toscana. Effetti dell'indulto</b>		205
Stefano Cinotti, Rossella Giazzi, Beatrice Lippi, Susanna Rollino		
<b>La percezione del trattamento</b>		211
Patrizia Meringolo		
<b>Esperienze di formazione integrata</b>		231
Nedo Baracani		
<b>Il trattamento dei condannati per abusi sessuali in carcere: il progetto della Casa circondariale di Prato</b>		243
Pasquale Scala		
<b>Gli autori</b>		254

## Indulto e recidiva

Claudio Sarzotti

La vicenda dell'ultimo indulto è stata indicativa del momento storico che attraversiamo rispetto ai temi del crimine e della pena, oltre che per una serie di ragioni già ampiamente sottolineate da molti commentatori<sup>1</sup>, anche per aver dato spunto all'emergere nel dibattito pubblico italiano delle argomentazioni legate alla cosiddetta giustizia attuariale e alla funzione di neutralizzazione del carcere. Mi riferisco in particolare ad alcune ricerche, che hanno avuto anche un certo riscontro mediatico, le quali hanno utilizzato la vicenda dell'indulto come occasione per applicare gli strumenti dell'analisi economica allo studio della deterrenza della pena e delle dinamiche del recidivismo. L'indulto è stato considerato da questi autori un'ottima occasione per tale applicazione, in quanto ha consentito di creare una situazione quasi da laboratorio (gli economisti parlano di *natural experiment*) in cui studiare l'efficacia deterrente della pena. Si tratta di situazioni in cui particolari eventi, quali appunto i provvedimenti clemenziali, incidono sull'esecuzione della pena in modo repentino e per la generalità dei condannati; tali condizioni dovrebbero consentire di misurare esattamente come l'afflittività della sanzione penale entri in gioco nel processo decisionale che conduce alla commissione di un reato, in quanto fanno variare rapidamente l'aspettativa di pena attesa.

La polemica giornalistica relativa agli effetti che l'indulto ha prodotto sui livelli di criminalità nel paese e sulla propensione a commettere reati dei cosiddetti "indultati" rappresenta, a mio parere, un'ottima cartina di tornasole di ciò che l'opinione pubblica pensa della pena e del carcere e di come il paradigma economicistico applicato al crimine possa svolgere una funzione di legittimazione scientifica degli stereotipi che sono alla base di tale pensiero.

Cercherò di mostrare nella prima parte del lavoro quali siano gli elementi fondanti di tale applicazione e, nella seconda, come una lettura diversa degli stessi dati statistici che riguardano l'indulto possa servire a fornire un quadro della situazione molto più complesso e, credo, più vicino alla realtà delle persone che decidono di commettere reati dopo aver vissuto l'esperienza del carcere.

### Due ricerche sull'indulto: costi-benefici del carcere e paradigma economicistico

Concentrerò l'attenzione in particolare su due ricerche che, pur essendo al momento rimaste a livello di *report*, hanno avuto una certa diffusione nel mondo dei media, essendo state riprese con un certo risalto da due importanti quotidiani nazionali<sup>2</sup>. La prima di queste ricerche è stata effettuata da due economisti, Alessandro Barbarino e Giovanni Mastrobuoni (2007), che hanno applicato gli strumenti dell'analisi statistica allo studio dell'impatto dell'indulto sui livelli di criminalità nel nostro paese, per giungere a conclusioni che riguardano le linee di politica criminale che si dovrebbero perseguire con i provvedimenti clemenziali. Le argomentazioni dei due studiosi, oltre a essere rivelatrici di un modello di ragionamento costi-benefici tipico del pragmatismo anglosassone non certo nuovo per chi si occupa di temi penalistici, sono particolarmente degne di attenzione per i risultati a cui implicitamente approdano rispetto al carcere come puro strumento di neutralizzazione del condannato, a testimonianza di come tale argomento sia ormai divenuto "spen-

dibile” anche nell’ambito del dibattito pubblico sulla pena e quindi non rappresenti più un *tabù* culturale<sup>3</sup>. Chi ha analizzato i messaggi dei media dopo l’emanazione dell’indulto ha evidenziato come “l’assunto indulto = aumento della criminalità stia progressivamente diventando un dato di senso comune che gli organi di informazione utilizzano come categoria per descrivere la realtà” (Blengino e Torrente 2006, 78). Tale assunto di senso comune viene sottoposto alla verifica dei dati statistici da parte dei due autori attraverso la ricostruzione dei livelli di criminalità relativi ai periodi immediatamente successivi all’emanazione dei provvedimenti clemenziali a partire dagli anni Cinquanta. Le note carenze e la scarsa uniformità del nostro sistema statistico, tuttavia, non sembrano consentire di giungere a conclusioni univoche. Per quanto riguarda i provvedimenti clemenziali precedenti il 2006, Barbarino e Mastrobuoni non possono che citare una ormai vecchia ricerca del Centro nazionale di prevenzione e di difesa sociale condotta da Girolamo Tartaglione (1978) che, peraltro, aveva registrato un incremento della criminalità successiva ai provvedimenti del 1954, 1959, 1966 e 1970, ma non a quelli del 1963 e del 1969, nonché un tasso di recidivismo tra gli indultati non maggiore rispetto ai detenuti che non avevano usufruito del beneficio clemenziale. Per quanto concerne, invece, l’indulto del 2006 la “prova” più consistente dell’aumento di criminalità sarebbe costituita dal notevole aumento delle rapine in banca nel mese successivo all’emanazione dell’indulto: nell’agosto 2006 le rapine sarebbero quasi raddoppiate rispetto al mese precedente! Tuttavia il numero delle rapine sembrerebbe essere in ascesa solo in quel mese e non in quelli successivi, tant’è vero che i dati forniti dall’Associazione banche italiane (Abi) per l’anno 2006 indicano solamente un lieve aumento (+1, 4%) rispetto al 2005 e, anzi, l’associazione si dichiara moderatamente soddisfatta di tale andamento, in quanto l’incremento sarebbe più ridotto rispetto a quello degli anni precedenti (cfr. comunicato stampa Abi del 17 maggio 2007). Delle due l’una: o ipotizziamo che un’orda di indultati abbia dato l’assalto alle banche appena liberata (ma i telefilm statunitensi non ci hanno sempre insegnato che per preparare un colpo in banca ci vogliono appostamenti, accordi tra criminali e predisposizione di un “piano” per i quali occorre qualche settimana...?) e in seguito abbia repentinamente deciso, terminate le vacanze, di tornare sulla retta via non si capisce bene per quale ragione<sup>4</sup>; oppure, evidentemente, quell’impennata di rapine verificatesi nell’agosto 2006 può essere stata provocata da qualche altra ragione che non è facile immaginare.

Partendo dall’assunto che comunque l’indulto generi una diminuzione dell’effetto deterrente della sanzione penale e, conseguentemente, un incremento del crimine, i due autori cercano di valutare in termini di costi-benefici l’impatto del provvedimento clemenziale. In primo luogo, cercano di stimare i costi sociali ed economici della detenzione: un detenuto grava sul bilancio dello Stato per una somma che oscilla tra i 97 e i 194 euro al giorno a seconda dei parametri che si utilizzano<sup>5</sup>, ma tali costi non tengono conto, precisano gli stessi autori, della “*tax distortions (it costs more than one euro to collect one euro in taxes), inmates’ wasted human capital, their post-release decline in wages, and the pain and suffering of inmates and their families (including the one due to overcrowding)*” (Barbarino e Mastrobuoni 2007, 21). Ancora più difficile stimare i costi sociali dei crimini commessi dai detenuti scarcerati in ragione dell’indulto; qui gli autori fanno ricorso alle ricerche sulla vittimizzazione dei reati prodotte dall’Istat e, pur avanzando correttamente con molte precauzioni nel loro percorso espositivo, giungono alla conclusione che, in ogni caso, “*the social cost of pardon to be significantly larger than the cost of incarceration*” (ivi, p. 23).

Oltre a ciò, i costi sociali dell’indulto, in termini di incremento della criminalità, non sono identici per ogni detenuto scarcerato, ma dipendono dalla propensione a delinquere di colui che ha beneficiato del provvedimento clemenziale. Per tale ragione, le linee di politica criminale indicate dagli autori sono di due tipi. In primo luogo, si auspica un aumento della capacità ricettiva delle carceri, attraverso la costruzione di nuovi istituti penitenziari; in secondo luogo, si chiede di non riservare indistintamente i provvedimenti clemenziali alla grande maggioranza dei detenuti<sup>6</sup>, ma di operare un’esclusione di quei soggetti plurirecidivi che presumibilmente andranno a incrementare i costi sociali di tali provvedimenti avendo maggiori probabilità di commettere reati una volta scarcerati<sup>7</sup>. Per un verso, quindi, nei confronti dei recidivi si ammette che la funzione deterrente della pena è minima, per l’altro, tuttavia, si ritiene che per questi stessi detenuti la

pena detentiva debba essere incrementata. E qui il cerchio si chiude: il carcere per i recidivi non è più né un deterrente, né uno strumento di reinserimento sociale, ma semplicemente una gabbia che impedisce di commettere altri crimini. La seconda indagine che vorrei brevemente citare è quella di Francesco Drago, Roberto Galbiati e Pietro Vertova (2007). Tale ricerca, sempre partendo dall'assunto dell'indulto come esemplare banco di prova per analizzare l'effetto deterrente della pena, esamina, tra le altre cose, un aspetto molto particolare del tema. Come noto, l'indulto prevede che il residuo di pena che il beneficiario deve ancora scontare al momento della scarcerazione sia addebitato a quest'ultimo nel caso in cui egli torni a commettere un reato entro cinque anni dal provvedimento clemenziale. In questo caso, quindi, l'indultato dovrà essere condannato alla pena per il nuovo reato commesso accresciuta del residuo per il reato precedente. Ciò introduce una disparità nelle aspettative di pena da parte dei soggetti beneficiari dell'indulto, nel senso che colui che ha un residuo di pena più elevato sarà tenuto a scontare, a parità di reato commesso, una pena più lunga. Anche qui gli autori giungono a conclusioni positive rispetto all'ipotesi di ricerca, nel senso che *"our findings provide credible evidence that a one month increase in expected punishment lowers the probability of committing a crime"* (Drago, Galbiati e Vertova 2007, 17). Oltre a ciò, gli autori confermano con la loro ricerca un assunto noto a coloro che si occupano di deterrenza della pena, ovvero come l'effetto deterrente della sanzione diminuisca con l'ampliarsi della durata della pena detentiva: *"more severe punishment does not imply a stronger sensitivity to the threat of future punishment but rather the opposite relationship. This suggests that the experience of punishment tends to neutralize the behavioural response to general deterrence"* (*ibidem*). Anche qui, quindi, si giunge alla conclusione di una minore efficacia deterrente della pena detentiva proprio per quei condannati che di fatto finiscono maggiormente in prigione, senza peraltro che si auspichi la riduzione dell'uso di tale modalità punitiva.

Quali sono i limiti, a mio parere, di queste ricerche di stampo economicistico? In sintesi, direi che l'aspetto più problematico risiede nel modello di razionalità a esse soggiacente<sup>8</sup> e, di conseguenza, la loro scarsa capacità di ricostruire realisticamente i processi decisionali di coloro che delinquono, nonché di coloro che sono chiamati a perseguire la criminalità. Cercare di verificare l'impatto del residuo pena indultato sulla decisione di riprendere la strada dell'illegalità, come se tale decisione fosse paragonabile a scegliere una banca in base al tasso d'interesse che offre sul conto corrente, significa ignorare intere biblioteche di ricerche socio-criminologiche in tema di deterrenza della pena, che hanno dimostrato come l'entità di quest'ultima sia solo uno dei fattori, e in molti casi non certo il più importante, che incidono sulla scelta di commettere un reato<sup>9</sup>.

L'utilizzo dei dati che viene fatto in queste ricerche sottovaluta il fatto che quantificare i tassi di criminalità non è come misurare le precipitazioni nevose di una stazione sciistica. Come noto, la criminalità che emerge nelle statistiche ufficiali non è che la punta dell'iceberg e rappresenta il risultato di dinamiche sociali e istituzionali alquanto complesse e selettive. Anche quando tengono conto di quest'ultimo aspetto, le ricerche di stampo economicistico tendono a farlo utilizzando semplificazioni dei processi cognitivi fondati sul senso comune e comunque discutibili da un punto di vista dei riscontri empirici. Per esempio, si afferma che dopo ogni provvedimento clemenziale le forze dell'ordine tenderebbero ad arrestare in minor misura perché demotivate dall'elevata incertezza della pena introdotta nel sistema da tale provvedimento (Barbarino e Mastrobuoni 2007, 19). Ma come ignorare gli effetti, anche sull'esercizio della discrezionalità da parte delle forze dell'ordine, delle campagne di stampa di allarme sociale che spesso si diffondono dopo i provvedimenti clemenziali? Come non pensare che possa giocare un ruolo la pressione sociale a una maggiore severità delle forze di polizia proprio quando il legislatore sembra assumere un atteggiamento troppo buonista nei confronti della criminalità? A quali linee di politica criminale conduce l'esercizio di tale razionalismo economicistico? Decodificare il carcere secondo la grammatica della deterrenza porta a conclusioni piuttosto ciniche, e direi anche anticostituzionali, rispetto alla finalità della pena. Se guardiamo asetticamente alla prigione come strumento di pura deterrenza non possiamo che dichiararne il fallimento visto gli elevatissimi tassi di recidiva (vedi *infra*). Se si afferma, tuttavia, che i costi della detenzione

sono comunque inferiori rispetto ai danni sociali provocati dai crimini probabilmente commessi dai condannati recidivi una volta scarcerati, l'unica conclusione possibile sarà costruire più carceri in cui contenere proprio quel tipo di detenuti rispetto ai quali la detenzione svolge una funzione meramente contenitiva. In tal modo, la figura del recidivo assume i contorni del "nemico da neutralizzare" e non più del cittadino da reinserire, ripercorrendo, in chiave economicistica, quella deriva già intrapresa da quella parte della dottrina giuridica penalistica che ha teorizzato il cosiddetto diritto penale del nemico. In tale prospettiva, esisterebbe una categoria di *Unpersonen* che, offrendo "un'insufficiente sicurezza cognitiva di comportamenti (futuri) conformi alle aspettative normative vigenti" (Jakobs citato da Pavarini 2006, 18), perderebbe lo *status* di cittadino e, di conseguenza, dovrebbe essere sottoposta a un regime detentivo di mero controllo e incapacitazione. Ampliare la capacità recettiva del sistema penitenziario ed escludere dai benefici premiali i recidivi significa incamminarsi sulla strada delle politiche criminali di tolleranza zero che hanno condotto al *mass imprisonment* statunitense (Garland 2001). Del resto, le proposte estive sui lavavetri e sulla necessità che si intervenga con la sanzione detentiva anche nei confronti di semplici comportamenti devianti di disturbo alla civile convivenza, o ancora le polemiche scatenatesi in seguito all'arresto per rapina dell'ex brigatista Cristoforo Piancone (in semilibertà dopo 25 anni di pena scontati in carcere!), che cosa indicano se non la tendenza sempre più diffusa nella nostra cultura a considerare il carcere come luogo di mera neutralizzazione?

### La recidiva degli indultati: qualche ragione di speranza?

È possibile una lettura diversa dei dati sulla recidiva degli indultati e sulla criminalità post-indulto? Che cosa emerge dai numeri attualmente disponibili? Innanzitutto, occorre verificare quale sia stato sinora il livello di recidiva degli indultati. Tale livello è più o meno elevato di quello ritenuto prevedibile per le persone scarcerate a fine pena? Per rispondere a tale quesito occorre rifarsi principalmente ai tassi di recidiva che le poche ricerche effettuate in Italia hanno stimato per i periodi non interessati da provvedimenti clemenziali. L'indagine più recente e probabilmente più solida metodologicamente è quella che è stata curata da Fabrizio Leonardi (2007), direttore dell'Osservatorio delle misure alternative presso la Direzione generale dell'esecuzione penale esterna, che ha posto a confronto i tassi di recidiva di coloro che hanno scontato la pena in carcere e di coloro che hanno usufruito delle misure alternative. Secondo tale indagine, su di un campione di 5.772 condannati scarcerati nel 1998, 3.951 di questi, pari al 68, 4%, hanno fatto rientro in carcere una o più volte entro i cinque anni successivi alla loro scarcerazione. La percentuale di recidiva nel caso delle misure alternative è risultata essere assai meno elevata e si è situata al 19%: sulle 8.817 posizioni esaminate nel corso della ricerca 1.677 sono risultati recidivi entro i cinque anni<sup>10</sup>.

I dati sulla recidiva degli indultati ovviamente non possono essere confrontati senza qualche precauzione con quelli appena citati, in quanto non è ancora decorso il periodo di tempo di cinque anni che li renderebbe perfettamente comparabili. Dall'ultima ricerca pubblicata in proposito i cui dati risalgono al 16 febbraio 2007 (e quindi a circa sei mesi dall'indulto) la recidiva si era collocata per quanto riguarda i beneficiari del provvedimento dal carcere all'11, 1%, mentre per coloro che ne avevano usufruito dalla misura alternativa tale percentuale scendeva al 6% (Jocteau e Torrente 2007, 109). Dagli ultimi dati disponibili che risalgono al 5 settembre 2007<sup>11</sup>, ovvero circa 13 mesi dopo l'indulto, tale percentuale è salita al 19, 6% per i detenuti indultati, mentre è ulteriormente scesa al 4, 6% per gli indultati in misura alternativa. La media generale della recidiva è cresciuta, in tal modo, da febbraio a settembre dal 10, 1% al 13, 7% (ovvero dei 44.037 condannati che hanno beneficiato dell'indulto ne sono rientrati 6.048). Come comparare questi dati con le ricerche sulla recidiva a cinque anni? Non è possibile operare una semplice moltiplicazione per cinque della percentuale di recidivi a un anno, in quanto, come ha dimostrato la stessa ricerca di Leonardi, già dopo 25 mesi la maggior parte dei beneficiari recidivi ha commesso un reato. Credo sia possibile affermare, tuttavia, che una percentuale di quasi il 20%

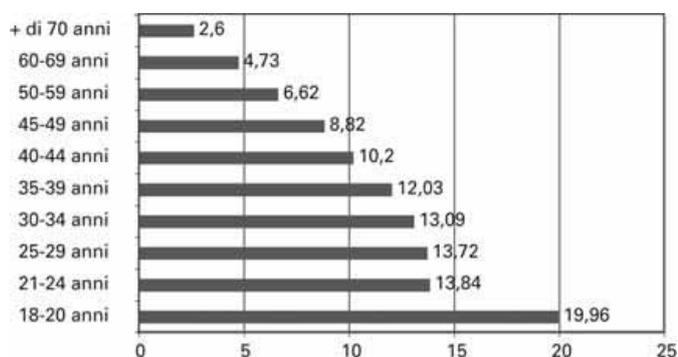


grafico 1. Tassi di recidiva dei detenuti indultati in rapporto all'età anagrafica

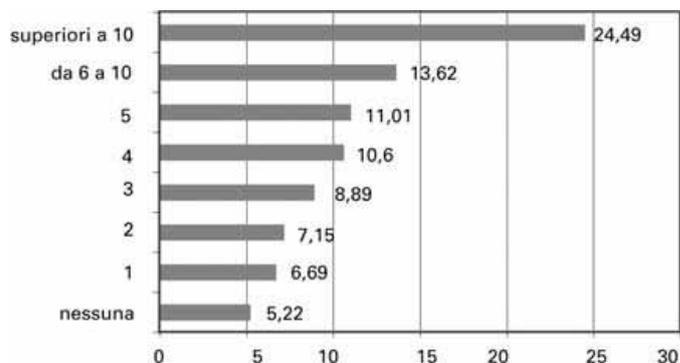


grafico 2. Tassi di recidiva in rapporto al numero delle precedenti carcerazioni

in un anno possa considerarsi una recidiva che si colloca al di sotto della media del 68,4% fatta registrare nella già citata ricerca di Leonardi. Si potrebbe forse aggiungere che si tratta di un dato sorprendentemente positivo se si pensa alle condizioni in cui è stato emanato l'indulto, ovvero, ancora una volta, senza un'azione politica programmata e senza che le strutture di accoglienza sul territorio e la stessa amministrazione penitenziaria avessero potuto approntare strategie di reinserimento sociale concordate e pianificate<sup>12</sup>.

Meno incoraggiante è, invece, il profilo socio-criminale degli indultati recidivanti. Se si va, infatti, ad analizzare tale profilo<sup>13</sup> vediamo come il livello della recidiva sembri essere fortemente correlato con l'età anagrafica dei soggetti (grafico 1). Particolarmente preoccupante appare il dato che a poco più di sei mesi dall'indulto quasi il 20% dei detenuti indultati della fascia 18-20 anni avesse commesso nuovamente un reato, a conferma di una tendenza che si era già evidenziata nella ricerca di Tartaglione (1978) e a riprova, purtroppo, di come il carcere possa svolgere una funzione di vera e propria "scuola del crimine" per soggetti molto giovani e con un ridotto capitale sociale. Funzione ulteriormente ribadita dai dati relativi all'incidenza del numero delle precedenti carcerazioni rispetto alla propensione alla recidiva (grafico 2). Anche qui la correlazione tra numero delle carcerazioni e incremento della recidiva è evidentissima; man mano che il condannato comincia a frequentare la "porta girevole" del carcere la sua carriera criminale si struttura, diventa "cliente" affezionato del sistema penitenziario (Robert 1995) e la reale funzione che svolge la pena detentiva scivola sempre più verso quella puramente contenitiva.

Che tipo di reati commettono gli indultati recidivanti? Nella maggior parte dei casi si tratta di reati contro il patrimonio (il 46,8% di coloro che hanno fatto reingresso in carcere) e di violazione della legge stupefacenti (14,4%). Quasi l'83% di essi è rientrato in prigione in seguito ad arresto da parte delle forze dell'ordine, quindi, presumibilmente, per i cosiddetti reati da strada (borseggi, scippi, spaccio), dato che conferma come l'attenzione di queste ultime non si sia per nulla attenuata nei confronti della microcriminalità. Più confortanti sono, invece, le cifre che riguardano la recidiva degli indultati stranieri: a fronte di una recidiva degli italiani del 12,2%, gli stranieri si collocano al 10,6%. Qui ha giocato, con ogni probabilità, un ruolo decisivo la funzione contenitiva dei centri di detenzione temporanea che hanno accolto molti indultati senza permesso di soggiorno appena scarcerati.

In conclusione, credo che, pur nella nota indeterminazione delle statistiche penali, le cifre sull'indulto possano condurre a due affermazioni che possiedono un certo grado di fondatezza. Da un lato, l'allarme criminalità che si è diffuso dopo l'indulto non pare giustificato dalle cifre sulla recidiva degli indultati che appaiono, in percentuale, moderatamente inferiori a quelle consuete e, in numeri assoluti, di un'entità tale da non poter rappresentare un pericolo eclatante per la sicurezza pubblica. Dall'altro lato, tuttavia, la cospicua differenza nei livelli di recidiva tra coloro che hanno beneficiato del-

l'indulto dal carcere e coloro che lo hanno fatto dalle misure alternative mostra, per l'ennesima volta, come siano queste ultime le modalità punitive che maggiormente rispettano il dettato costituzionale della funzione risocializzativa della pena, preservandola dalla deriva culturale che vorrebbe farne un mero strumento di incapacitazione.

## NOTE

- 1 Mi permetto di segnalare, al proposito, il numero monografico della rivista da me diretta *Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, I, n. 3, 2006, pp. 13-94.
- 2 Faccio riferimento per la ricerca di Barbarino e Mastrobuoni (2007) al quotidiano *La Stampa* che ne ha pubblicato un'ampia sintesi il 5 settembre 2007 e per la ricerca di Drago, Galbiati e Vertova (2007) a *Il Sole 24 Ore* (luglio 2007).
- 3 Sta avvenendo per il carcere quello che è avvenuto per la tortura nell'era post *Ground Zero*: un tema che sembrava non poter avere cittadinanza nel dibattito pubblico è stato sdoganato e si è tornati a discutere se possa essere legittimo, seppure a determinate condizioni, torturare una persona per estorcergli informazioni al fine di "salvare vite umane".
- 4 Certamente non possono essere stati tutti arrestati se consideriamo che il flusso dei rientri degli indultati nei primi mesi dopo l'indulto, sino a tutto il 2006, è stato di circa 500 soggetti al mese.
- 5 Per inciso, tale costo sarebbe di due o tre volte superiore a quello che è stato stimato negli Stati Uniti a causa delle dimensioni smisuratamente più ampie del personale.
- 6 Come noto, anche nell'ultimo indulto le limitazioni soggettive al beneficio clemenziale sono state piuttosto ridotte e legate alla particolare gravità del reato commesso, più che a un presunto maggior pericolo di recidiva.
- 7 A conferma di tale linea restrittiva per i recidivi, che sarebbe già presente nel nostro ordinamento, Barbarino e Mastrobuoni citano l'art. 151 del codice penale il quale, al quarto comma, prevede appunto che l'amnistia non si applichi né ai recidivi, né ai delinquenti abituali o professionali.
- 8 Si tratta del cosiddetto modello *olimpico* della razionalità umana che, tra l'altro, è stato sottoposto a profonde critiche nello stesso ambito delle scienze economiche, per lo meno a partire dalle teorizzazioni di Herbert A. Simon (1983) sulla *bounded rationality*.
- 9 Per tutti, voglio solamente citare il noto lavoro collettaneo di Derek B. Cornish e Ronald V. Clarke (1986) da cui ha preso le mosse un intero filone di ricerca criminologica sulla razionalità limitata nella decisione di commettere un crimine. In quel lavoro, per esempio, Floyd Feeney (1986, 53 ss.) constatò che su di un campione di 113 rapinatori californiani oltre il 60% non considerava neanche la possibilità di essere catturato dopo la rapina e quindi di dover subire una pena!
- 10 Questo dato sulle misure alternative risulta sostanzialmente in linea con quello registrato dalla ricerca di Emilio Santoro e Raffaella Tucci (2006) su di un campione più ridotto di casi (152 condannati soggetti a misure alternative di competenza del Centro servizio sociale per adulti di Firenze) che, sempre a cinque anni, era del 22,3%.
- 11 I dati qui citati sono ripresi dal sito dell'associazione Ristretti Orizzonti che ha rielaborato quelli forniti dal Ministero della Giustizia.
- 12 Tutt'al più ci si potrebbe chiedere che impatto abbiano avuto sulla recidiva alcune recenti misure governative come la convenzione, firmata al Ministero del Lavoro, fra Italia Lavoro, Confservizi, Confcooperative e Legacoop, legata al progetto "Lavoro nell'inclusione sociale dei detenuti beneficiari dell'indulto", che ha mirato a promuovere il reinserimento lavorativo per 2.000 ex detenuti, selezionati agli sportelli territoriali presso i Centri per l'impiego, attraverso tirocini formativi della durata di sei mesi. Si tratta, tuttavia, di misure che hanno dispiegato i loro effetti a partire dalla seconda metà del 2007 e quindi non possono ancora aver inciso significativamente sui dati statistici.
- 13 I dati che vengono citati qui di seguito sono stati ripresi e rielaborati dalla ricerca di Jocteau e Torrente (2007) e quindi sono aggiornati al 16 febbraio 2007.

## BIBLIOGRAFIA

- Barbarino A., Mastrobuoni G. (2007), *The Incapacitation Effect of Incarceration: Evidence from Several Italian Collective Pardons*, Fondazione Collegio Carlo Alberto, Working Paper Series, n. 55.
- Blengino C., Torrente G. (2006), "La banda degli indultati: una ricerca sulla stampa quotidiana", *Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, I, 3, pp. 66-85.
- Cornish D.B., Clarke R.V. (a cura di) (1986), *The Reasoning Criminal. Rational Choice Perspectives on Offending*, Springer, New York.

- Drago C., Galbiati R., Vertova P. (2007), *The Deterrent Effects of Prison: Evidence from a Natural Experiment*, Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper, n. 2912.
- Garland D. (ed.) (2001), *Mass Imprisonment in the Usa: Social Causes and Consequences*, Sage, Londra.
- Leonardi F. (2007), "Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva", *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, XI, 2, in corso di pubblicazione.
- Jocteau G., Torrente G. (2007), "Indulto e recidiva: uno studio dopo sei mesi dall'approvazione del provvedimento", *Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, II, 1, pp. 104-121.
- Pavarini M. (2006), "La neutralizzazione degli uomini inaffidabili. La nuova disciplina della recidiva e altro ancora sulla guerra alle Unpersonen", *Studi sulla questione criminale. Nuova serie di Dei delitti e delle pene*, I, n. 2, pp. 7-29.
- Robert P. (1995), "L'uguaglianza degli imputati di fronte alla legge penale", in A. Cottino, C. Sarzotti (a cura di), *Diritto, uguaglianza e diritto penale*, Torino, L'Harmattan Italia, pp. 181-188.
- Santoro E., Tucci R. (2006), "L'incidenza dell'affidamento sulla recidiva: prime indicazioni e problemi per una ricerca sistematica", *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, anno X, n. 1, p. 79-158.
- Simon H.A. (1983), *Reason in Human Affairs*, Stanford University Press, Stanford (tr.it.: *La ragione nelle vicende umane*, con introduzione di P. Legrenzi, Il Mulino, Bologna, 1992).
- Tartaglione G. (1978), *Benefici di clemenza e il recidivismo: risultati della ricerca sul tema. Effetti dell'amnistia, del condono e della grazia in relazione al recidivismo*, Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale, Tipografia Olimpica, Roma.

# **ORDINE & DISORDINE**

**a cura della Fondazione Michelucci**

## ORDINE & DISORDINE

---

### *Curatori del volume*

Alessandro Margara, Saverio Migliori, Alessio Scandurra, Nicola Solimano

### *Progetto grafico e realizzazione*

Alessandra Misuri (Fondazione Michelucci)

### *Referenze fotografiche*

La sequenza di immagini interne al volume è relativa all'inaugurazione del Giardino degli Incontri presso il carcere di Sollicciano a Firenze, il 27/6/2007. Foto: Archivio della Fondazione Michelucci

## Regione Toscana - Assessorato alle Politiche sociali

---

Via di Novoli 27 – 50126 Firenze – Tel. 055/4382111

[www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)

### *Assessore*

Gianni Salvadori

### *Dirigente settore Cittadinanza sociale*

Giovanni Lattarulo

### *Dirigente settore Governo socio-sanitario*

Giovanna Faenzi

### *Referente area Carcere*

Piero Luchetti Martignoni

## Fondazione Giovanni Michelucci onlus

---

Via Beato Angelico 15 – 50014 Fiesole – Tel. 055/597149 – Fax 055/59268

[fondazione.michelucci@michelucci.it](mailto:fondazione.michelucci@michelucci.it) – <http://www.michelucci.it>

### *Presidente*

Alessandro Margara

### *Direttore*

Corrado Marcetti

### *Coordinatore delle attività di ricerca*

Nicola Solimano

### *Comitato scientifico*

Nedo Baracani, Francesco Carnevale, Claudia Conforti, Mauro Cozzi, Adriana Dadà, Silvano D'Alto, Giuseppe Faso, Giuseppe Germano, Ezio Godoli, Raimondo Innocenti, Patrizia Meringolo, Giancarlo Paba, Massimo Pavarini, Gianni Pettena, Ines Romitti, Emilio Santoro, Alessandro Suppressa, Antonio Tosi, Lamberto Tozzi

### *Consiglio di amministrazione*

Paolo Bechi, Roberto Dami, Michelangelo Fabbrini, Aldo Frangioni, Franco Gori, Stefano Salmoria, Enrico Loris Vannucci

## **PREFAZIONI**

---

Gianni Salvadori	<i>Assessore alle Politiche sociali della Regione Toscana</i>	4
Maria Pia Giuffrida	<i>Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria</i>	6
Alessandro Margara	<i>Presidente della Fondazione Michelucci</i>	9

## **ORDINE&DISORDINE**

---

<b>Il destino del carcere</b>		17
Alessandro Margara		
<b>Per un governo democratico della sicurezza</b>		51
Massimo Pavarini		
<b>Indulto e recidiva</b>		59
Claudio Sarzotti		
<b>Ossessione securitaria e criminalizzazione degli esclusi</b>		67
Salvatore Palidda		
<b>La detenzione degli stranieri</b>		79
Alessio Scandurra		
<b>La difesa dei non abbienti in Italia: problemi e prospettive</b>		97
Katia Poneti, Alida Surace		
<b>Carcere e sanità. Situazione e prospettive in Italia</b>		111
Bruno Benigni		
<b>Un percorso per il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		125
Forum nazionale per il diritto alla salute in carcere		
<b>Gli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		135
Franco Scarpa		
<b>Prospettive di riforma dell'imputabilità</b>		143
Francesco Maisto		
<b>Droghe e "valori": un ritorno al futuro</b>		151
Grazia Zuffa		
<b>Droghe, legge penale e carcere</b>		161
Franco Corleone		

## **L'OSSERVATORIO SULLE STRUTTURE PENITENZIARIE DELLA TOSCANA**

---

<b>Le cifre della detenzione in Toscana</b>		171
Saverio Migliori		
<b>Misure alternative e recidiva: il caso della Toscana</b>		181
Eleonora Garosi		
<b>Area penale esterna in Toscana. Effetti dell'indulto</b>		205
Stefano Cinotti, Rossella Giazzi, Beatrice Lippi, Susanna Rollino		
<b>La percezione del trattamento</b>		211
Patrizia Meringolo		
<b>Esperienze di formazione integrata</b>		231
Nedo Baracani		
<b>Il trattamento dei condannati per abusi sessuali in carcere: il progetto della Casa circondariale di Prato</b>		243
Pasquale Scala		
<b>Gli autori</b>		254

## Osessione securitaria e criminalizzazione degli esclusi

Salvatore Palidda

I risultati delle ricerche realizzate dagli inizi degli anni Novanta nel campo della criminalizzazione degli esclusi possono essere riassunti per punti, innanzitutto alla luce dei principali aspetti teorici e metodologici.

1. Il fenomeno è sempre esistito e si è sempre riprodotto con intensità variabile secondo le congiunture; le “prede facili” sono sempre state gli zingari, i migranti dell’interno e gli stranieri, in base al loro ordine di arrivo. Durante i periodi più favorevoli all’integrazione regolare o all’assimilazione degli immigrati nelle società di arrivo, è sempre stato possibile il passaggio dall’illegale al semiregolare sino alla regolarità, esattamente come l’ex carcerato poteva trovare l’opportunità di un reinserimento lecito. Per contro, nelle congiunture di crisi politica e/o anche economica l’immigrato è stato sempre il primo nemico “facile” additato come il responsabile di tutti i mali, in sostituzione, in alternanza o insieme ai “nemici” interni ed esterni, abituali o meno. Dal punto di vista dei paesi di arrivo, l’immigrazione è stata sempre oggetto di pratiche di selezione per includere ed escludere, pratiche quindi flessibili, oscillanti dal paternalismo al rigetto più feroce. Per una lettura rigorosa della storia del fenomeno è utile passare in rassegna non solo i lavori dei criminologi e gli studi sulle migrazioni, ma anche gli studi sulle polizie, sul processo di costruzione dell’organizzazione politica della società e alcuni aspetti delle relazioni internazionali, della storia militare e della storia sociale.

2. Lo sviluppo neo-liberale globalizzato ha prodotto un cambiamento importante nel fenomeno soprattutto perché i paesi d’immigrazione non hanno più bisogno di grandi quantità di manodopera regolare, né di apporto demografico, né di carne da cannone (i tipici tre aspetti dell’immigrazione in Francia e nelle Americhe), ma solo di una quantità relativamente ridotta di manodopera inferiorizzata attraverso la razzializzazione, l’eticizzazione e le politiche migratorie sempre più restrittive (ricordiamo che buona parte dei soldati morti per gli Stati Uniti nella guerra contro l’Iraq sono neo-immigrati).

3. Il proibizionismo delle migrazioni (alla partenza e all’arrivo) non fa che incrementare l’irregolarità e la criminalizzazione dei migranti. A cominciare dagli anni Settanta, cioè con la prima decisione “di stop” delle migrazioni (1974), la dinamica neo-liberale ha provocato un processo di destrutturazione dell’assetto politico precedente su scala locale, nazionale e mondiale, quindi nei paesi di partenza e di arrivo; a ciò si sono aggiunte le conseguenze della fine del bipolarismo. Si è trattato di un processo di distruzione in senso schumpeteriano che, tuttavia, non ha condotto a una nuova organizzazione politica della società in grado di integrare, costruire coesione sociale e favorire una gestione mediata e pacifica del disordine. Si è invece configurato un assetto a misura dei cittadini zelanti (Becker), in cui l’inclusione si fonda sull’esclusione violenta di chi non corrisponde al profilo neo-liberale.

4. Come in tutte le congiunture analoghe, la distruzione neo-liberale (e quindi il processo di destrutturazione sociale e politica) provoca paure, incertezze, insicurezze che, secondo il teorema hobbesiano, sono sfruttate per favorire l’escalation del securitarismo. Tale processo si nutre della “tautologia della paura” che designando il nemico comodo o di turno conduce a forgiare la nuova coesione sociale. I nemici “facili” che si avvicendano sono i marginali, i piccoli delinquenti, i tossicomani, i giovani responsabili delle “inciviltà urbane”, spesso identificati fra i giovani immigrati o di origine immigrata (“*les enfants illégitimes*” fra la “posterità inopportuna”, secondo Sayad).

5. Le scarse possibilità d'inserimento regolare in uno sviluppo che produce soprattutto instabilità, precarietà e inferiorizzazione in un frame che a sua volta esalta le logiche neo-liberali (soprattutto la riuscita rapida, a ogni costo e con qualsiasi mezzo) favoriscono spesso le illusioni di guadagni importanti e rapidi, quindi lo scivolamento verso le attività illecite e verso l'auto-criminalizzazione e la criminalizzazione facile. Tutto ciò si nutre delle conseguenze della destrutturazione delle società di partenza e di quelle del contesto del traffico di migranti che aumenta in proporzione al proibizionismo. Così come in passato le prigioni delle città d'urbanizzazione massiccia si riempivano dei neo-urbanizzati, oggi le carceri dei paesi d'immigrazione si sono popolate dei neo-immigrati. La sostituzione di una parte dei neo-urbanizzati agli anziani marginali e delinquenti si riproduce continuamente, tanto più in un contesto che favorisce l'inserimento irregolare piuttosto che quello regolare. Secondo la Corte dei Conti, mentre nel 2002 i costi del settore immigrazione (del bilancio dello Stato) sono stati spesi quasi in parti uguali per le "attività di contrasto" e per le "azioni di sostegno", dal 2003 il "contrasto" ha assorbito circa l'80% del totale<sup>1</sup>. In altri termini, la scelta di non fare nulla per l'inserimento regolare è stata e sembra ancora deliberata. Da notare anche che buona parte dei fondi destinati al "sostegno" finisce anch'essa nel "contrasto" (per esempio, aiuto al reinserimento che nei fatti sono espulsioni coatte). Va anche ricordato che lo Stato non spende "i soldi degli italiani" bensì quelli derivanti dai contributi degli immigrati regolari che beneficiano sempre meno degli italiani dei servizi pubblici quali sanità, assegni familiari, altri sostegni (per esempio, alla vecchiaia) e spesso perdono anche quelli destinati alla pensione.

6. Dalla fine degli anni Ottanta, in tutti i paesi ricchi sono andati aumentando gli arresti e le carcerazioni di autoctoni e di immigrati, nonostante la diminuzione dei reati gravi e meno gravi (malgrado la tendenza a classificare i secondi fra i primi; per esempio, un semplice tentativo di furto viene rubricato come tentativo di rapina). Contemporaneamente, si è verificato un aumento delle denunce di reati che prima non venivano segnalati perché si sono accresciute l'"attitudine denunciatoria" dei cittadini zelanti e la "ricettività" da parte delle polizie e della magistratura. Si è avuta, quindi, una diminuzione del "numero oscuro", ossia dei reati non denunciati.

7. Secondo le analisi neo-positiviste, le statistiche mostrerebbero in modo indiscutibile che gli immigrati di oggi avrebbero una propensione a delinquere molto più forte rispetto agli autoctoni<sup>2</sup>. All'opposto, secondo la prospettiva di analisi che fa riferimento ad autori fra i quali Cicourel, Garfinkel, Goffman, Foucault, Becker e altri, il più alto tasso di arresti e condanne fra gli immigrati (così come fra i neri negli Stati Uniti) corrisponde al processo di costruzione sociale che fa di essi dei delinquenti. L'auto-criminalizzazione e la criminalizzazione di queste persone sono quindi la conseguenza delle logiche e pratiche poliziesche e giudiziarie con il concorso delle interazioni circolari fra loro stesse, i media, gli imprenditori del securitarismo e gli attori principali della scena locale. A tale costruzione sociale contribuisce il proibizionismo delle migrazioni che si coniuga con il carattere etnocentrico-razzista prevalente nei paesi ricchi.

8. I migranti meno capaci o poco disponibili ad adattarsi al nuovo contesto neo-liberale hanno maggiori probabilità di trovarsi tra i ranghi dei criminalizzati e degli auto-criminalizzati o direttamente sospinti nelle fila dell'"eccedente umano" (o l'umanità di scarto come scrivono Bauman e Rahola). Le carceri speciali per migranti come le espulsioni *manu militari* o le altre pratiche violente nei loro confronti possono essere considerate come sperimentazioni di smaltimento dell'eccedente umano, ossia tentativi di superamento della prigione e della penalità conosciute con lo Stato moderno.

9. Il frame della guerra permanente al terrorismo e agli "Stati canaglia", ossia la guerra fra i fanatismi speculari ("occidentalista" e "islamista"), ha provocato una nuova persecuzione dei migranti classificati come islamici e dei loro figli. Centinaia di persone (e migliaia negli Stati Uniti) assolutamente innocenti e non necessariamente musulmani praticanti sono stati oggetto di montature, arresti e torture in nome di operazioni di guerra al terrorismo condotte da servizi segreti e polizie, spesso con il pieno sostegno della maggioranza dei media e dei governi democratici. L'amalgama fra clandestino e potenziale terrorista e la tematizzazione del "terrorista della porta accanto" (soprattutto dopo gli attentati di Londra nel 2005) ha forgiato la figura del migrante nemico interno ed esterno o "nemico globale e totale". Così, la

nuova retorica corrente descrive il traffico di migranti come attività importante per la grande criminalità organizzata e per il terrorismo.

**10.** La cosiddetta lotta all'immigrazione clandestina è diventata una vera e propria guerra alle migrazioni. Una parte delle Ong s'è riconvertita in attività "umanitarie" a sostegno di tale pratica che non esclude il reclutamento di neo-gourkha (al pari dei contractors che spalleggiano i militari sui teatri di guerra): progetti di reintegrazione nei paesi d'origine (come mascheramento delle espulsioni forzate e in massa), gestione delle prigioni speciali per espellibili (Cpt o centri di transito ecc.), progetti di "mediazione culturale" a supporto delle attività di controllo poliziesco ecc.<sup>3</sup>.

**11.** I migranti di oggi si confrontano con la guerra contro loro stessi e il gioco della "porta girevole" che fa entrare e/o espelle, con l'integrazione razzializzata e il neo-schiavismo e talvolta con l'accesso ai ranghi dei nuovi padroni neo-liberali, per esempio, i subappaltatori "etnici" assoldati per il supersfruttamento degli immigrati o altri tipi di "lavori sporchi" o pericolosi. In particolare, la sorte dei giovani migranti si configura come quella della "posterità inopportuna": i paesi ricchi, infatti, pretendono di non averne più bisogno, se non come "inferiorizzati" e in secondo luogo perché la logica della massimizzazione immediata dei profitti non può interessarsi alla posterità, poiché non può e non intende farsi carico dei costi dell'organizzazione politica della società.

**12.** I reali problemi delle migrazioni rinviano direttamente alla concezione e alle pratiche dell'attuale gestione dell'organizzazione politica della società, cioè a una gestione del disordine, dei conflitti e dell'ordine precario che scarta la mediazione pacifica e privilegia il ricorso alla repressione e alla guerra. In effetti, queste scelte producono profitti e riduzione delle possibilità dei subordinati di pesare sulle decisioni politiche con la conseguente erosione continua dei diritti fondamentali di tutti gli esseri umani.

**13.** La delinquenza, la criminalizzazione e la vittimizzazione dei migranti sono fatti sociali totali che fungono da specchio rivelatore delle conseguenze dello sviluppo liberista nelle società di partenza e di arrivo e nelle relazioni fra loro.

**14.** Se la gestione degli immigrati è sempre stata appannaggio delle polizie e del padronato, oggi essa è affidata a forze e dispositivi poliziesco-militari pubblici e privati, a piccoli padroni, a *power-brokers* "etnici" e a Ong *embedded*, tutti attori che spesso riproducono un forte turnover, la clandestinizzazione, il rigetto o l'inclusione precaria inferiorizzata (pratiche che ricordano il colonialismo).

**15.** L'ingiustizia più insopportabile per i giovani e i figli dei migranti risiede nell'asimmetria dei diritti e delle libertà fra i cittadini inclusi dei paesi ricchi e chi vive nei paesi d'emigrazione. Influenzati dallo sviluppo della circolazione delle nuove tecnologie, delle comunicazioni, dei trasporti, del *know-how* e delle merci, i giovani di tutti i paesi aspirano a viaggiare per fare esperienze e per cercare d'emanciparsi o fuggire da situazioni degradate o orribilmente segnate dalla distruzione.

**16.** La negazione delle possibilità di migrazioni regolari accessibili a tutti coloro che hanno il coraggio di emigrare o devono fuggire dal loro paese è necessariamente percepita dagli aspiranti all'emigrazione come un'ulteriore ingiustizia rivelatrice di uno stato di diritto antagonista ai diritti universali, una violenza che, come le altre guerre, ogni giorno provoca morte. L'Europa condivide la responsabilità del genocidio dei migranti, in nome della difesa di una cittadinanza eurocentrica che trae beneficio della prosperità prodotta dai migranti e del business della guerra alle migrazioni.

## Sulle statistiche della criminalità e della repressione in Italia

Per analizzare l'andamento del processo di criminalizzazione e di auto-criminalizzazione degli esclusi è innanzitutto necessario cercare di ricostruire il quadro generale del governo della criminalità, cioè della repressione e dell'amministrazione della penalità. A tale scopo è indispensabile tenere conto dei discorsi degli attori più importanti (amministrazione della giustizia, autorità di polizia, autorità politiche competenti, opinion leader e media), delle statistiche su periodi relativamente lunghi e del confronto con i risultati di ricerche qualitative. Segnalo innanzitutto che in proporzione a

tutti gli altri paesi “democratici” ricchi l'Italia è il paese in cui ci sono più operatori delle forze di polizia (statali, locali, pubbliche e private) e in cui si spende di più per la “sicurezza” (pubblica e privata)<sup>4</sup>. Al di là della scarsa “produttività” di un “comparto sicurezza” enorme, va però osservata una dinamica segnata dal successo del securitarismo.

Dalla fine degli anni Ottanta a oggi c'è stato anche un aumento notevole sia dell'attitudine denunciatoria di buona parte dei cittadini più o meno benestanti sia della ricettività delle polizie. Ne consegue che il cosiddetto “numero oscuro” della delittuosità (ossia i reati non denunciati) sono relativamente diminuiti con conseguente aumento della percentuale dei denunciati rispetto al totale effettivo (che comunque resta imponderabile malgrado le pretese dei guru delle cosiddette inchieste di vittimizzazione). Tuttavia non va trascurato che circa un terzo e a volte di più del totale dei reati denunciati sono in realtà reati minori (ossia semplici querele, litigi fra vicini ecc., classificati nelle tabelle Istat come “altri delitti”, per esempio 951.542 (32%) su 2.968.594 con un denunciato ogni quattro delitti ma paradossalmente uno ogni due per gli “altri delitti” – come dire che si denunciano maggiormente i reati più banali – cfr. [www.istat.it/dati/catalogo/20070517\\_00/06giustizia.pdf](http://www.istat.it/dati/catalogo/20070517_00/06giustizia.pdf)). Per i reati più gravi, cioè gli omicidi, nel rapporto sulla criminalità in Italia pubblicato sul sito del Ministero dell'Interno nel 2007 si scrive che nel 1991, che è stato l'anno con più omicidi dal 1968, se ne sono verificati 1.918 di cui 700 attribuiti alla criminalità organizzata.

Nel 2006 sono stati registrati 621 omicidi di cui 109 dovuti alla criminalità organizzata. “A questo si aggiunge il declino anche degli omicidi della criminalità comune riconducibili a scopi di furto o rapina, che dal 2004 si sono ridotti tra le due e le tre decine, dopo aver raggiunto e superato il centinaio a cavallo degli anni novanta” (cfr. [www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/14/0900\\_rapporto\\_criminalita.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/14/0900_rapporto_criminalita.pdf), 16). Appare allora più che strumentale, se non ignobile, l'allarmismo che anche recentemente hanno sollevato alcune autorità politiche insieme a opinion leader e imprenditori del securitarismo (tabella 1). La tabella seguente presenta un quadro d'insieme delle statistiche della delittuosità. Prendo in considerazione solo i dati 1990-2005 perché col 1990 avviene un importante cambiamento del quadro normativo che rende poco comparabili i dati precedenti. Purtroppo le statistiche italiane sono state e restano ancora meno affidabili di quelle di altri paesi europei<sup>5</sup>.

Per ogni 100 reati accertati dalle forze di polizia si passa da 17, 4 denunciati e 2, 6 arrestati nel 1990 a 25, 6 denunciati e quasi 6 arrestati, ossia si assiste a un aumento di circa il 50% dei denunciati e del 124% degli arrestati; eppure si tratta della stessa quantità di reati accertati.

L'andamento della delittuosità mostra una diminuzione soprattutto dei reati gravi, malgrado l'aumento del dato complessivo spesso gonfiato dall'accentuata attitudine denunciatoria dei cittadini zelanti e dall'aumento della “ricettività” di questa da parte delle polizie (fenomeno tipico del frame securitario o della “tolleranza zero”). A titolo indicativo, va osservato che in tutta Italia in un anno si verificano meno omicidi che nella sola New York, nonostante la “cura” della tolleranza zero del sindaco Giuliani<sup>6</sup>.

Mentre la diminuzione dei reati più gravi è costante da anni, aumentano i reati attribuiti agli immigrati: le norme sempre più proibizioniste sono usate da agenti delle polizie che trasformano la discrezionalità insita nei loro poteri in un'ar-

Anno	Totale delitti	Persone denunciate	% denunciati su delitti	Persone arrestate	% arrestati su delitti
1990	2.501.640	435.751	17, 4	64.814	2, 6
1995	2.267.488	644.383	28, 4	111.071	5
1999	2.373.966	700.199	29, 5	123.252	5, 2
2005	2.515.168	644.532	25, 6	145.231	5, 8
2006		651.485		153.936	

tabella 1. Delitti denunciati all'Autorità giudiziaria e persone denunciate e arrestate da Polizia, Carabinieri e Guardia di Finanza. Fonte: Ministero dell'Interno (Nota Amato agosto 2006) , Istat e Dap-Mg.

ma di criminalizzazione, ancor più facile da maneggiare quando si tratta di giovani alla deriva. In realtà, la maggiore criminalizzazione degli zingari e degli immigrati corrisponde, da un lato, all'accentuazione del proibizionismo che provoca l'aumento dei morti durante i tentativi di migrazione e, dall'altro, a una generale deriva securitaria che moltiplica le attività repressive (arresti) e la penalizzazione (incarcerazione e condanne) anche per gli italiani.

Come mostra la tabella seguente, il tasso di carcerazione dei maschi stranieri è sei volte più alto rispetto a quello degli italiani, sebbene i reati di cui sono imputati gli stranieri siano meno gravi di quelli attribuiti agli italiani. Questi ultimi, inoltre, beneficiano sempre di una carcerizzazione e di pene di gran lunga meno afflittive di quelle riservate agli stranieri, malgrado l'aumento della repressione e delle condanne degli stessi italiani marginali, soprattutto tossicodipendenti e piccoli delinquenti considerati "irrecuperabili"<sup>7</sup>.

Più del 60-65% delle persone denunciate sono imputate di delitti "minori" mentre sono costantemente in calo gli omicidi volontari e le stesse rapine. In questa categoria sono spesso classificati anche semplici tentativi di furto (che quindi diventano "tentativi di rapina") sebbene gli autori non abbiano usato alcuna arma propria o impropria, ma sono accusati di violenza ravvisata anche nella sola reazione di difesa rispetto all'azione violenta di guardie giurate<sup>8</sup>.

Il ricorso più frequente e massiccio all'azione repressiva e all'appesantimento delle pene appare evidente nell'aumento del numero delle persone denunciate e ancor di più degli arrestati e degli incarcerati e, infine, dal rapporto fra reati denunciati e persone denunciate o arrestate. In questo andamento statistico gli stranieri figurano come i più colpiti da denunce e arresti non perché sia aumentata complessivamente la popolazione immigrata, ma perché hanno spesso preso il posto di gran parte di quegli italiani che erano oggetto di particolare attenzione da parte delle polizie (anche perché spesso spacciatori e autori di delitti minori).

In realtà, nella grande maggioranza dei casi gli stranieri sono imputati di reati meno gravi rispetto agli italiani o soltanto di reati propri alla condizione di immigrati, oltre a essere palesemente privilegiati nelle attività di controllo e repressione da parte delle polizie. In effetti, come hanno da tempo segnalato alcuni autori (fra essi Banton, Sacks, Cicourel) si tratta appunto delle "prede facili" soprattutto per quegli agenti di polizia che "si autorizzano" una discrezionalità che diventa libero arbitrio, trasformando questo tipo di sorvegliati in "prede redditizie" da tanti punti di vista: sono molto ricattabili; possono fornire informazioni e persino diventare confidenti; possono essere derubati di merce/i preziosa/e o di danaro senza poter dire nulla<sup>9</sup>.

Come mostra la tabella seguente, dopo il costante aumento degli anni Novanta, durante il governo Berlusconi, grazie alle conseguenze della Bossi-Fini e alla maggiore discrezionalità (anti-immigrati) che spesso ha caratterizzato l'azione delle polizie sensibili all'orientamento del governo, gli italiani sono stati via via meno repressi e puniti mentre è aumentata la criminalizzazione degli immigrati. Da notare che il reato di "immigrazione clandestina" di fatto esiste poiché lo straniero che non ha ottemperato alla prima intimazione d'espulsione cade appunto in un reato penale che lo conduce in carcere.

Per i cultori della sacralità del dato statistico, le cifre confermano l'indiscutibilmente "oggettiva" maggiore "propensione a delinquere" degli immigrati. All'opposto, dal punto di vista della decostruzione delle statistiche delle polizie e dell'amministrazione della giustizia<sup>10</sup>, queste cifre mostrano palesemente che gli immigrati sono oggetto di una discrezionalità che ne accentua la repressione e le condanne e alimenta l'auto-criminalizzazione. Uno studio statistico del 2006<sup>11</sup>, "rivela" che la maggioranza degli arrestati per spaccio al Nord è composta da stranieri mentre al Sud da italiani (fatto già noto negli anni Novanta; cfr. Palidda 1999, 2001). Secondo l'autore questo provverebbe l'inefficacia della repressione in particolare nei confronti dei non-identificabili/indesiderabili. In realtà, si tratta appunto della sostituzione degli spacciatori "nostrani" con i giovani stranieri che dalla fine degli anni Ottanta è ben conosciuta dalle polizie come da chiunque si sia occupato di questi mondi sociali<sup>12</sup>.

È insomma un fenomeno di sostituzione analogo a quello che avviene fra autoctoni e immigrati nei lavori più nocivi, più

pesanti, più squalificati, meno pagati, ossia il classico meccanismo che riserva il peggio all'ultimo arrivato sulla scena sociale (tabella 2).

Come si vede dalla tabella 3, dal 1990 al 1999 il 77% dell'aumento dei denunciati, il 72% di quello degli arrestati e il 59,5% dei detenuti è costituito dagli italiani. Dopo il 1999, invece, l'aumento dei denunciati e quello degli arrestati è dovuto soprattutto alla crescita del numero degli immigrati (+116.635 denunciati e +45.698 arrestati). Nel 2005, infatti, il numero dei denunciati italiani si riavvicina a quello registrato nel 1990; la diminuzione degli italiani rispetto al 1999 è stata compensata dall'aumento degli stranieri. Questo fenomeno è ancora più accentuato per quanto riguarda gli arrestati che sono aumentati senza interruzione. Sulla base delle informazioni riguardanti le pratiche delle polizie e tenendo conto di quanto detto prima a proposito del frame securitario, tale andamento si spiega come conseguenza della scelta di privilegiare comunque l'azione repressiva e di compensare l'allentamento di questa nei confronti degli italiani con l'accen-tuazione a danno degli stranieri (si ricordi che ciò che conta nella valutazione dell'attività delle polizie sono le denunce e soprattutto gli arresti). Fra gli italiani per ogni 100 denunciati si hanno 16 arrestati mentre fra gli stranieri per ogni 100 denunciati si hanno 35 arrestati, a conferma che le misure repressive sono più accentuate a danno di questi ultimi. L'accanimento repressivo nei confronti degli stranieri appare ancora più palese attraverso l'analisi dei reati per i quali gli immigrati sono denunciati e arrestati. Già prima della legge Turco-Napolitano la maggioranza degli stranieri era denunciata e arrestata per reati connessi alle norme sull'immigrazione (Palidda 2001). Con l'applicazione della legge Bossi-Fini il 60% degli arresti, e in alcune province anche di più, sono dovuti a infrazioni alle norme di questa legge<sup>13</sup>. Secondo il Ministero dell'Interno nel 2006 gli stranieri sono stati imputati del 36,5% dei reati denunciati. Se a questo si aggiunge che spesso si tratta di reati inerenti l'immigrazione lo squilibrio fra questo dato e le denunce e gli arresti è clamoroso. Secondo le ricerche di Antigone e le statistiche dell'Istat (2007), il 62% degli italiani è in carcere per condanne definitive e solo 35% in attesa di giudizio; al contrario il 41% degli stranieri sconta condanne definitive e il 59% è in attesa di processo. La percentuale di stranieri in carcere è molto più elevata di quella degli stranieri che subiscono una condanna penale e ancor più di quella degli stranieri denunciati, il che significa che a ogni passaggio del percorso penale – denuncia, condanna, carcerazione – gli italiani hanno maggiori opportunità di “uscire” rispetto agli stranieri. Oltre che per i reati di immigrazione, gli stranieri finiscono in carcere per reati meno gravi di quelli attribuiti agli italiani: si tratta soprattutto di reati per spaccio che spesso colpiscono anche semplici consumatori (38,4% del totale dei reati degli stranieri, contro il 16,5% degli italiani) e furti. Inoltre, per gli stranieri le garanzie di difesa nel corso del processo sono spesso calpestate: pochi hanno risorse finanziarie per pagarsi un difensore di fiducia e la possibilità di ottenere il patrocinio gratuito è rara poiché occorre dimostrare di essere poveri, cosa inaccessibile per gli irregolari. Secondo l'Istat nel 2006 il 55% dei detenuti stranieri è imputata di reati previsti dalla legge sugli stupefacenti. Per quanto riguarda le pene, la per-

Anno	Denunciati				Arrestati				Detenuti			
	Italiani	% su tot.	stranieri	% su tot.	italiani	% su tot.	stranieri	% su tot.	italiani	% su tot	stranieri	% / tot
1990	403.175	92,5	32.576	7,5	53.155	82	11.659	18	22.133	84,6	4.017	15,4
1995	587.193	91,1	57.190	8,9	88.827	80	22.244	20	38.716	81,8	8.628	12,2
1999	606.603	86,6	93.596	13,4	95.185	77	28.067	23	38000	71,7	15000	28,3
2005	434.301	67,4	210.231	32,6	71.466	49,2	73.765	50,8	40.273	67	19.836	33
99-90	203.428	50,4	61.020	187,3	42.030	34,4	16.408	533	16000	-	11000	-
05-90	31.126	7	177.655	545	18.311	34,4	62.106	533	18.140	-	15.819	-

tabella 2. Italiani e stranieri denunciati, arrestati e detenuti dal 1990 a fine 2005 – detenuti prima dell'indulto 2006. Fonte: Ministero dell'Interno (Nota Amato agosto 2006), Istat e DAP-MG. I tassi dei denunciati e degli arrestati sono calcolabili solo per l'insieme della popolazione non essendo disponibili dati distinti per uomini e donne

centuale degli stranieri è analoga a quella degli italiani per le condanne inferiori a sei mesi; invece, per le pene al di sopra dei dieci anni gli stranieri sono assai meno numerosi. La media di detenzione degli stranieri è di tre-cinque anni, per gli italiani dai cinque ai dieci anni (tabella 3).

Se si analizzano i tassi di carcerazione di alcune nazionalità e il loro rapporto col tasso degli italiani si può constatare come questi tassi corrispondano alle categorizzazioni positive e negative correnti nell'opinione pubblica, al pari di quanto avviene in tutti i paesi e innanzitutto negli Stati Uniti a proposito del rapporto fra i tassi dei bianchi, dei neri e dei latinos. Constatiamo quindi che il tasso (maschile) degli algerini arriva a essere 88 volte superiore a quello dei maschi italiani, quello degli albanesi 7 volte, degli slavi 10 volte, dei tunisini 19 volte, dei marocchini 11 volte e dei nigeriani 15 volte (il tasso qui citato riguarda solo le persone da 18 a 69 anni). Il rapporto fra il tasso degli stranieri nel loro complesso e quello degli italiani è 6 (ossia gli stranieri sono incarcerati 6 volte più degli italiani). Gli originari del Bangladesh, gli indiani, i filippini e gli srilankesi hanno tassi inferiori a quello degli italiani, a questi si avvicinano i macedoni (nonostante i luoghi comuni negativi di qualche anno fa quando un macedone uccise una donna in Abruzzo), i cinesi, ma anche altre nazionalità.

Ovviamente il dato del rapporto fra i tassi degli stranieri e quello degli italiani può essere letto in due sensi opposti: per i "neo-positivisti" gli algerini sono 88 volte di più criminali degli italiani; dal punto di vista della prospettiva interpretativa critica essi rischiano di essere arrestati 88 volte di più degli italiani perché più criminalizzati e più auto-criminalizzati, in quanto più colpiti dai meccanismi di esclusione sociale oltre che dagli effetti della destrutturazione nello stesso paese di origine (lo stesso vale per gli albanesi, i marocchini e in genere le nazionalità con i tassi più alti, cfr. *infra*).

Contrariamente ad alcuni pregiudizi non sono gli albanesi, i rumeni, gli slavi e tanto meno i cinesi a essere fra i più "cattivi" (cfr. Palidda 2001).

Uno dei più accreditati ma altrettanto discutibili luoghi comuni vuole che i regolari siano "buoni" e i clandestini delinquenti. Questa tesi (sostenuta anche da alcuni accademici) è dubbia per i seguenti motivi:

1. la grande maggioranza dei regolari è stata prima irregolare;
2. la grande maggioranza dei clandestini è entrata in Italia regolarmente e ha avuto un permesso provvisorio (*overstayers*) che però non è riuscita a rinnovare per le restrizioni del proibizionismo imperante;
3. tutti i titolari di un permesso ne sono definitivamente privati al momento dell'arresto;
4. non è mai stato fatto un incrocio dei dati (con nomi e cognomi ecc.) in possesso del Dap e quelli del Ced del Viminale per verificare se le persone in carcere abbiano avuto o meno prima un permesso di soggiorno.

Nonostante queste semplici osservazioni, seguendo una retorica che vorrebbe contrastare le opinioni razziste, gran parte degli stessi garantisti del centrosinistra giustifica la guerra ai clandestini come guerra alla tratta dei migranti che di fatto colpisce sempre questi ultimi e assai raramente i cosiddetti trafficanti.

Variazione totale denunciati		Variazione totale Arrestati		Variazione totale Detenuti	
Dal 1990 al '99 + 60, 7		+ 90, 16		+ 102 %	
di cui	di cui	di cui	di cui	di cui	di cui
+ 77 % italiani	+ 23 % stranieri	+ 72 % italiani	+ 28 % stranieri	+ 59, 5 % italiani	+ 40, 5% stranieri
dal 1990 al 2005 + 47, 9		dal 1990 al 2005 + 124, 1		dal 1990 al 2005 + 130	
di cui	di cui	di cui	di cui	di cui	di cui
+ 14, 9 italiani	+ 85, 1 stranieri	+ 22, 8 italiani	+ 77, 2 stranieri	+ 53 italiani	+ 47 stranieri

tabella 3. Variazioni percentuali di italiani e stranieri denunciati, arrestati e detenuti dal 1990 al 2005

Il caso degli algerini merita un commento particolare. Lo scivolamento di un certo numero di giovani algerini nella delinquenza che spesso conduce all'autodistruzione (vedi morte per overdose) si capisce meglio se si osserva lo stato di distruzione innescato dal post-colonialismo nella società algerina. Compresa fra una nomenklatura corrotta e violenta e un terrorismo islamista assolutamente speculare, la popolazione vive nel panico e assiste impotente al disfacimento del paese (sono emblematici le frane, i crolli e il degrado della casbah e del quartiere europeo del vecchio centro di Algeri, mentre abbondano i posti di blocco e gli agenti di polizia parallelamente agli attentati terroristi). Dopo l'indipendenza la leadership algerina è l'esempio più evidente di un ceto che ha interiorizzato e riproduce le pratiche del dominio coloniale francese (si vedano Le Cour Graindmainson 2005, Sayad 2002), l'influenza del totalitarismo sovietico e le tradizioni locali del potere dei clan. Dopo gli ultimi attentati la popolazione oscilla fra l'indifferenza, la rassegnazione e il terrore, mentre il governo esaspera lo stato di polizia insieme alla sua plateale corruzione (la sua "riconciliazione nazionale" col perdono dei terroristi pentiti è servita anche a nascondere le stragi dei militari e servizi segreti attribuite agli islamisti e a far tornare nella legalità alcuni parenti islamisti dell'entourage del potere). I giovani-bomba guardano le immagini televisive della guerra in Iraq, in Palestina, nel Sud del Libano e in Afghanistan, disprezzano i vecchi moudjahidins eroi della liberazione che identificano solo con gli attuali governanti e ricchi mafiosi (il termine è in voga anche lì). La maggioranza dei giovani algerini è schiacciata dalla disoccupazione, dalle ingiustizie, dal malessere, dall'impovertimento, dall'*hogra* (umiliazione). Chi non fa parte della nomenklatura e dei suoi meandri e clientele, non può che sognare la fuga nell'Occidente inaccessibile. Le *harragas*, le barche malmesse che spesso conducono agli annegamenti, sono sempre piene e la stessa polizia ne approfitta per prendere il pizzo e chiudere gli occhi e per farne la valvola di sfogo di un potenziale pericoloso. In Algeria la disperazione è terribile perché le prospettive di cambiamento sono nulle. La vita politica è un simulacro. Le elezioni danno la maggioranza schiacciante all'attuale governo, ma il 70% della popolazione le ha boicottate perché sa che non servono a nulla. Il rancore e la frustrazione si accentuano. I giovani hanno poche alternative: possono arruolarsi nei ranghi del terrorismo oppure fra le fila di sbirri, confidenti e portaborse della nomenklatura che gareggia con i terroristi nel perpetuare minacce, tangenti, "pizzo", traffico di droghe, violenze e delitti efferati. Non è quindi sorprendente che molti accettino il rischio di annegare per cercare altrove una speranza di vita decente. I giovani che fuggono dall'Algeria, e soprattutto da certi quartieri di Algeri, provengono quindi da una società distrutta e spesso si illudono di poter "toccare il cielo" in fretta e furia. Quasi sempre, la loro fretta li conduce al fallimento ancora prima di cominciare la carriera deviante; iniziano allora il calvario verso l'auto-criminalizzazione e l'autodistruzione. Un processo analogo di destrutturazione o distruzione violenta è avvenuto in tutte le società dell'ex Urss, in Africa e in molti paesi dell'Asia e dell'America Latina (si pensi alla Colombia, all'Albania delle piramidi, all'Indocina, alle catastrofi in Nigeria, ma anche a paesi come la Tunisia e il Marocco solo in apparenza "più sani" in cui si nascondono corruzione e violenza).

## Gli altri internamenti

In Italia come negli altri paesi europei sono da tempo in funzione vere e proprie carceri speciali per immigrati destinati all'espulsione (i Cpt). Nel calcolo della criminalizzazione degli immigrati sarebbe quindi opportuno sommare i dati riguardanti gli internamenti in tali centri per espellendi. Ne consegue che i tassi di carcerizzazione degli immigrati e soprattutto di alcune nazionalità sono in realtà più alti e il rapporto fra loro e il tasso degli italiani risulta ancora più grave. Come rivela il rapporto della Commissione d'inchiesta sui Cpt (presieduta dal prefetto De Mistura, 2007) la maggioranza degli internati (più di 25.000 in un anno) è composta da rumeni, marocchini, nigeriani, palestinesi e tunisini (fra i nigeriani "è parsa molto marcata" la presenza di "donne, tradotte qui per lo più in occasioni di operazioni di polizia nelle strade"; cfr. [www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/1/2007131181826.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/1/2007131181826.pdf)). Il caso italiano spicca per l'accesso quasi inesistente alla richiesta di asilo anche per le persone che provengono da paesi in guerra (fatto già

verificato a proposito dei kossovari in occasione della guerra contro la Serbia). Come è stato denunciato da Amnesty International e altre Ong, centinaia sono stati i minorenni internati nei Cpt italiani: più di 890 negli ultimi anni, fra di essi 28 minori “non accompagnati”, trattenuti tra gennaio 2002 e agosto 2005, quasi tutti richiedenti asilo provenienti dall’Africa subsahariana. Come scrive il Rapporto De Mistura, nel centro di Lampedusa, nel 2006 sono transitati 18.115 stranieri, di questi 1.554 sono risultati minori: sono questi a suscitare tanta indignazione fra alcune personalità politiche di destra e di sinistra? Non è forse un’indignazione che ricorda quella ariana nei confronti degli ebrei?

## Dopo l’indulto

Non commenterò qui i dati dell’indulto ben analizzati da Gonnella e Antigone. In accordo con Marietti di Antigone mi limito a osservare che i detenuti stranieri, malgrado la loro alta percentuale in custodia cautelare, hanno beneficiato meno dell’indulto anche perché non godono della difesa di un avvocato di fiducia. Non sorprende poi che fra gli scarcerati per l’indulto molti siano rientrati in carcere perché non hanno fatto in tempo a trovare un inserimento regolare, peraltro impossibile essendo intimati di espulsione. In altri termini ciò che Sayad e altri autori hanno chiamato la “doppia pena” (condanna al carcere e poi espulsione) continua a colpire gli immigrati e i loro discendenti, in particolare se originari di paesi “post-coloniali” o “neo-coloniali”. Questo duplice accanimento spiega meglio perché la maggioranza dei francesi di origine straniera nelle carceri transalpine è di origine algerina e perché in Italia i più criminalizzati e auto-criminalizzati sono i giovani originari dal Magreb o dai paesi dei Balcani.

Quanto alla riproduzione della recidività dopo l’indulto non si può che considerare disgustosi i propositi demagogici di tanti politicanti e opinion leaders che in realtà fondano la loro rendita politica o di carriera sulle crociate contro i neo-dannati delle metropoli. È evidente che la recidività si riprodurrà sempre e sempre di più sino a quando non esisterà alcun serio sistema di recupero per chi esce dal carcere (per il reinserimento abitativo, lavorativo, sociale e quindi politico che non può certo avvenire in qualche settimana né qualche mese). È anche ovvio che è del tutto deleterio illudersi sulla possibilità di recupero di tutti. Ma un’organizzazione politica della società che sappia quantomeno tamponare i disastri che produce deve necessariamente farsi carico di questa sua componente. Chi propone di farsene carico a colpi di tolleranza zero è ovviamente perché ricava vantaggi da questa opzione per la sua carriera politica o di imprenditore del securitarismo (fra questi non si dimentichi chi vende sistemi di controllo post-moderni, videosorveglianza ecc. o chi progetta nuove carceri-fabbrica o chi vuole metterci dentro i call-center) (cfr. Dal Lago 2007).

Secondo i dati pubblicati dall’osservatorio Space del Consiglio d’Europa (a cura di M. Aebi) il tasso dei detenuti su 100.000 abitanti e, fra parentesi, la percentuale dei detenuti stranieri sul totale detenuti nei principali paesi europei sono i seguenti: Austria 106, 8 (45, 4); Belgio 89, 7 (41, 2); Danimarca 76, 4 (18, 2); Finlandia 73 (7, 5); Francia 91, 8 (20, 5); Germania 95, 7 (28); Grecia 86, 6 (41, 6); Italia 102 (33); Paesi Bassi 133, 9 (32, 9); Portogallo 122, 4 (18, 5); Regno Unito 142, 7 (12, 7); Spagna 142, 4 (30, 1); Svezia 78, 3 (20, 9); Svizzera 82, 4 (70, 5)<sup>14</sup>.

In Francia e nel Regno Unito la percentuale degli stranieri sul totale dei detenuti è più bassa che in quasi tutti gli altri principali paesi dell’Ue perché in entrambi la maggioranza dei detenuti, pur essendo di origine straniera, ha la nazionalità francese o inglese. È anche emblematico che nei paesi con più raro accesso alla nazionalità si abbiano percentuali più alte (vedi Svizzera).

## Conclusioni

Il fatto politico che oggi segna tragicamente le migrazioni è la pratica proibizionista adottata dai paesi ricchi (fra questi bisogna annoverare anche gli emirati arabi e in genere le caste potenti in tanti paesi del Sud), che continuano a trarre

benefici non solo dal lavoro ma da tutto ciò che comporta la dinamica dei migranti, ancor più se inferiorizzati e costretti a pagare costi sempre più alti nella ricerca della loro riuscita. La caratterizzazione poliziesco-militare dell'attuale gestione pratica delle migrazioni nei fatti produce tale risultato articolando l'inclusione precaria e inferiorizzata e l'esclusione permanente insieme alla lotta alle migrazioni clandestine, che si configura come un *continuum* della guerra permanente al terrorismo e agli "Stati canaglia" e di quella contro le insicurezze. Le migrazioni si situano oggi in una cornice globale che è segnata, innanzitutto, dalle violenze e dalla guerra aperta come pratiche correnti del potere nei confronti delle persone che non fanno parte della sua base di massa.

Ricordiamo: gli emigrati italiani del XIX e del XX secolo pagarono con la vita o subendo carcere, violenze e umiliazioni per portare la prosperità un po' dappertutto, schiacciati a volte da caporali e mafiosi foraggiati dal padronato mentre l'opinione pubblica veniva aizzata contro la mafiosità e la propensione a delinquere attribuite a tutti gli italiani. Tuttavia, la maggioranza dei nostri emigrati riuscì a garantire la propria posterità anche se quasi sempre modesta. Oggi le nuove migrazioni sembrano subire in proporzione non meno angherie e violenze e pagano con non meno morti. Ma quanti arriveranno a vedere la loro posterità? Il prezzo che oggi fa pagare lo sviluppo neo-liberale sembra ancora più alto di quello che impose il trionfo della società fordista.

Forse anche perché i liberal-democratici di una volta (si pensi a Schumpeter, Keynes, Galbraith, Mills ecc.) si schieravano decisamente contro le guerre e le criminalizzazioni dei poveri. Ma questi non sono certo gli antenati dei neo-conservatori di destra e di sinistra che popolano i governi e gli euroburocrati che si succedono da circa 20 anni.

## NOTE

- 1 Cfr. [www.corteconti.it/Ricerca-e-1/Gli-Atti-d/Controllo-/Documenti/Sezione-ce1/Anno-2005/Adunanza-c/allegati-d3/Relazione.doc](http://www.corteconti.it/Ricerca-e-1/Gli-Atti-d/Controllo-/Documenti/Sezione-ce1/Anno-2005/Adunanza-c/allegati-d3/Relazione.doc); si veda anche la relazione del 2004.
- 2 Fra i neo-positivisti si possono annoverare gli autori che hanno aderito alle tesi della "tolleranza zero" o del securitarismo "post-moderno", o a ciò che con Sayad si può chiamare il rinnovamento neo-liberale del "pensiero di Stato". Per una critica di questi autori, fra altri si vedano Dal Lago, Wacquant, Harcourt, Mucchielli. Fra gli italiani, il più autorevole è Barbagli (1998, 2002). La tesi di questo autore si è sempre più rafforzata: "l'impressionante crescita del numero dei delitti commessi nel nostro paese dagli immigrati, che emergeva dalle condanne, non solo viene confermata dalle denunce, ma risulta ancora più forte" (p. 168). La sua interpretazione del fenomeno è riassunta in forma assai stringata a più riprese, in particolare a p. 169/2002 dove afferma: la "selezione dei migranti favorirebbe sempre più persone particolarmente orientate al rischio e alla devianza". Ciò spiegherebbe la differenza con i migranti di una volta che sarebbero stati sempre brave persone, grandi lavoratori e propensi alla devianza meno degli autoctoni dei paesi di arrivo. Insieme a una selezione della letteratura che esclude tutti gli studi storici e recenti che smentiscono la sua tesi, l'autore propone una semplice analisi statistica che conferisce al dato il valore di verità indiscutibile. Infatti, Barbagli ignora totalmente alcuni autori (Foucault, Chevalier, John Davis, Noiriel, Montaldi), la scuola di Chicago (Garfinkel, Cicourel, Goffman, Becker) e gli studi più recenti (Brion, Cartuyvels, Mary, Rea, Mucchielli, Wacquant, Quassoli, Dal Lago, Maneri e altri). È emblematico che l'autore si preoccupi di affermare che la società di immigrazione, le polizie e l'amministrazione della giustizia non sono segnate da orientamenti e pratiche discriminatorie, che in ogni caso – dice l'autore – non possono essere considerate come decisive rispetto all'andamento e all'importanza del fenomeno. È poi assai curioso che nel capitolo su autori e vittime di reato Barbagli ignora i numerosi casi di serial killer italiani e afferma che si tratta soprattutto di omicidi ingroup. La fiducia dell'autore nell'obiettività delle statistiche insieme alla sua indignazione per le "inciviltà urbane" e la sua difesa dell'ordine del decoro e della moralità che tanto invocano i cittadini zelanti, rischia di configurarsi come quel pregiudizio ideologico neo-liberale che conduce tanti democratici europei ad applaudire quelle misure che stanno producendo criminalizzazione e auto-criminalizzazione di tanti giovani e di marginali. Ma forse sta qui il "pensiero di Stato" neo-liberale che come quello dei teorici della "guerra giusta" e altri ossimori del genere ricorda il Tocqueville che prescriveva lo sterminio degli algerini refrattari al dominio francese (cfr. Le Cour Graindmaison 2001) e cancella la tradizione liberal-democratica.
- 3 Ricordo che alcuni procedimenti giudiziari ancora in corso riguardano i Cpt gestiti da Ong e religiosi cattolici in Puglia, a Lampedusa, a Modena, a Trapani e altrove. Segnalo le denunce dei padri comboniani a proposito dei progetti di rimpatrio delle prostitute nigeriane (vedi convenzione fra il Ministero dell'Interno e l'Oim riguardante il progetto "Azione di sistema per assicurare il ritorno volontario assistito e la reintegrazione nel Paese di origine delle vittime di tratta". Nel 2001, tale convenzione ha disposto di 550.000 euro di cui 360.000 sono stati spesi per il rimpatrio e 160.000 per 80 borse lavoro di un anno, il resto per spese varie fra cui quelle per gli interpreti ecc.).

- 4 E questo ancora di più che nel 1999 quando avevo scritto *Polizia postmoderna*. C'è da aggiungere che la proliferazione delle sovrapposizioni di competenze, strutture, sprechi di ogni genere non è per nulla diminuita e che nessun governo ha mai osato pensare una razionalizzazione democratica di un comparto (tutto quello della sicurezza) che è quanto di più paradossalmente assurdo rispetto a qualsiasi decenza liberal-democratica. Dal governo D'Alema, a quello Amato, a quello di Berlusconi sino a quello odierno di Prodi la situazione si è aggravata mentre tutti sfoggiano demagogie ignobili che inneggiano alla tolleranza zero e reclamano più risorse per la sicurezza. Un esempio di paradosso: si dice che in certi casi manca la benzina per le volanti; a parte il falso perché non si va a guardare quanti funzionari di PS o dirigenti o anche solo graduati semplici di altre polizie hanno la macchina e autista che li spetta ogni mattina sottocasa per andare in ufficio sebbene non rischino alcunché? E che dire delle sovrapposizioni ridicole di gazzelle, pantere e centrali operative per il controllo del territorio urbano (in nessun paese del mondo esistono assurdità del genere)? A ciò si aggiungono ora elementi gravi di involuzione autoritaria, ossia tanto spazio a frange di destra e a una militarizzazione palese anche attraverso un reclutamento che ormai pesca solo fra i volontari che hanno fatto il servizio militare nelle missioni di guerra (e nient' affatto di pace) all'estero.
- 5 In realtà solo recentemente è stato avviato un processo di razionalizzazione del sistema statistico nazionale. Le competizioni, le gelosie e le assurdità burocratiche nelle forze di polizia sono anch'esse all'origine dell'inaffidabilità dei dati, sebbene il loro uso politico sia sempre più rilevante.
- 6 Per le statistiche di New York si veda [www.disastercenter.com/crime/nycrime.htm](http://www.disastercenter.com/crime/nycrime.htm); dal 2001 al 2005 gli omicidi oscillano fra 960 e 874 all'anno.
- 7 Osservo che 45.126 sono gli agenti di polizia penitenziaria, di questi 36.268 lavorano nelle carceri; dopo l'indulto il rapporto complessivo è pari a 1 agente ogni 1,6 detenuti. 551 sono gli educatori, rispetto ai 1.376 previsti nella pianta organica ministeriale. Il rapporto educatore/detenuto è pari a 1 a 107. 1.223 sono gli assistenti sociali in servizio, rispetto ai 1.630 previsti dalla pianta organica. Il rapporto è di 1 assistente sociale ogni 48 detenuti. Circa 400 sono gli psicologi, con una media di 2 esperti per ogni istituto; questi, però, sono impegnati di solito per un numero di ore molto limitato al mese. Il rapporto psicologo/detenuto risulta comunque di 1 a 148. In Francia il rapporto fra guardie ed educatori è quasi di 1 a 1; in totale vi sono solo 26.000 guardie per circa 70.000 detenuti! In altri termini, la pace sociale in carcere non può essere garantita dalle sole guardie e non è opportuno che siano tanto numerose!
- 8 Un caso esemplare avvenuto a Milano e segnalato anche da *La Repubblica*: due giovani albanesi provano a rubare due vassoi di carne al supermercato; la guardia giurata cerca di acchiapparli e riesce a bloccarne uno sbattendolo a terra. Arriva la volante e arresta il ragazzo che viene imputato di tentativo di rapina perché anche una commessa testimonia che l'albanese ha aggredito la guardia giurata che si fa fare anche un certificato medico in cui risultano lesioni guaribili in cinque giorni (il ragazzo è molto più malconco). Nelle mie inchieste in carcere ho constatato anche che ci sono detenuti che devono scontare quasi nove anni di carcere perché hanno accumulato tre o quattro condanne per tentativi di furto. Ossia una pena molto superiore a quelle che toccano (raramente) ai "colletti bianchi".
- 9 In dieci anni di ricerche sulle polizie ho constatato che i casi di abusi da parte di alcuni agenti ultime sono relativamente frequenti e, in certi frames, ben prevedibili: ogni potere discrezionale implica la possibilità di abusi soprattutto nei confronti dei più deboli. Sono assai emblematici i casi di agenti che rubano droga, soldi o refurtiva a immigrati; fra gli ultimi episodi si vedano i casi degli agenti della mobile di Genova e di quelli di Torino che usavano un immigrato per avere la "dritta" delle case di immigrati dove trovare "roba" o soldi; si vedano gli articoli su *La Stampa* del 13 febbraio 2007; *Il secolo XIX* di Genova, 4, 5, 6, 9, 10, 14 e 20 febbraio 2007. Un quadro degli illeciti di alcuni poliziotti a Genova nel 2006-2007 è proposto da *La Repubblica* di Genova del 7 giugno 2007, p. V. Fra essi, l'ultimo caso "illuminante" riguarda un agente imputato di violenze sessuali nei confronti di prostitute straniere trattenute in un commissariato; lo stesso è imputato con altri 45 per le violenze e torture ai danni dei manifestanti contro il G8 di Genova rinchiusi nella caserma PS di Bolzaneto, ma come gli altri rimasto in servizio.
- 10 Come accennato prima si tratta qui dell'opposizione fra la prospettiva interpretativa e di analisi positivista e quella chiamata "costruttivista". In realtà lo stesso Weber aveva messo in discussione la pretesa di oggettività delle scienze sociali e Cicourel e Kitsuse (oltre a Garfinkel e, dopo, anche altri) hanno mostrato come le statistiche delle polizie non sono che la misura delle attività di queste forze, ossia di ciò che esse vogliono e possono vedere e punire. Quanto alla discrezionalità della magistratura è stato dimostrato come essa sia condizionata da quanto "producono" le polizie (negli atti giudiziari) e dalla circolarità delle rappresentazioni sociali che influenzano i criteri della penality (Quassoli 1999, 2002; Palidda 2000, 2002, 2007).
- 11 Cfr. "Studio del sociologo Barbagli sul periodo 1988-2006. Immigrati e droga, nel Nord Est il record di spacciatori", *Corriere della Sera*, 29 ottobre 2006.
- 12 Cfr. i miei capitoli nei rapporti annuali dell'Ismu sin dal 1994 e i miei volumi *Polizia postmoderna* e *Devianza e vittimizzazione fra i migranti*.
- 13 Si vedano le ricerche pubblicate da Antigone.
- 14 CoE, Space 2005: [www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co%2Doperation/prisons\\_and\\_alternatives/Statistics\\_SPACE\\_I/List\\_Space\\_I.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co%2Doperation/prisons_and_alternatives/Statistics_SPACE_I/List_Space_I.asp) ivi i rapporti annuali).

## BIBLIOGRAFIA

- Anastasia S., Gonnella P. (a cura di) (2002), *Inchiesta sulle carceri italiane*, Carocci, Roma.
- Barbagli M., *Immigrazione e reati in Italia*, il Mulino, 2002 (1998 prima ed.)
- Barbieri F., Raffo R. (a cura di), "Antigone in carcere – Primo rapporto online sulle carceri italiane", [www.associazioneantigone.it/Index3.htm](http://www.associazioneantigone.it/Index3.htm).
- Bauman Z. (2005), *Vite di scarto*, Laterza, Bari.
- Castel R. (2004), *L'insicurezza sociale*, Einaudi, Torino.
- Dal Lago A. (1999), *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano.
- Dal Lago A. (a cura di) (1999), *Rassegna Italiana di Sociologia*, XL/1/1999 (ivi contributi di Dal Lago, Palidda e Quassoli).
- Dal Lago A. (2006), "Esistono davvero i conflitti tra culture?", in C. Galli (a cura di), *Multiculturalismo*, Il Mulino, Bologna, pp.45-80.
- Dal Lago A. (2007), "Un mondo di controlli", *Conflitti globali*, n.5.
- Dal Lago A., Quadrelli E. (2002), *La città e le ombre. Crimini, criminali, cittadini*, Feltrinelli, Milano.
- Davis M. (2006), *Il pianeta degli slums*, Feltrinelli, Milano.
- Ferracuti F. (1970), "L'emigrazione europea e la criminalità", *Rassegna di Studi Penitenziari*.
- Foucault M. (1976), *Sorvegliare e punire*, Einaudi, Torino.
- Foucault M. (1998), *Bisogna difendere la società*, Feltrinelli, Milano.
- Foucault M. (2004), *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France 1977-1978*, Hautes Etudes-Gallimard-Seuil, Parigi (trad. It.: *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al College de France (1977-1978)*, Feltrinelli, Milano, 2005).
- Goffman E. (2003), *Stigma. L'identità negata*, Ombre Corte, Verona.
- Kitsuse J.I., Cicourel A.V. (1963), "A Note of the Uses of Official Statistics", *Social Problems*, 11, 2, pp.131-139.
- Le Cour Grandmaison O. (2001), "Quando Tocqueville legittimava i massacri", *Le Monde Diplomatique*, maggio.
- Le Cour Grandmaison O. (2005), *Coloniser. Exterminer. Sur la guerre et l'Etat colonial*, Fayard, Parigi.
- Mosconi G., Sarzotti C. (a cura di) (2004), *Antigone in carcere. Terzo rapporto sulle condizioni di detenzione*, Carocci, Roma.
- Palidda S., *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*, Milano, Feltrinelli, 2000.
- Palidda S., *Devianza e vittimizzazione tra i migranti*, Milano, ISMU-Angeli, 2001
- Palidda S., "Politiche della paura e declino dell'agire pubblico", in *Un mondo di controlli, "conflittiglobali"*, 5/2007, pp.13-23
- Palidda S., *Polizia e immigrati: un'analisi etnografica*, "Rassegna Italiana di Sociologia", 1999, XL/1, pp.77-114
- Petti G. (2004), *Il male minore. La tutela dei minori stranieri come esclusione*, Ombre Corte, Verona.
- Quassoli F. (1999), *Immigrazione uguale criminalità: rappresentazioni di senso comune e pratiche degli operatori del diritto*, "Rassegna Italiana di Sociologia", XL/1, pp.43-76
- Quassoli, F. e Stefanizzi S. (2001), "Immigrati e sistema giudiziario" (Rapporto per la Commissione per le politiche d'integrazione degli immigrati)
- Rahola F. (2003), *Zone definitivamente temporanee. I luoghi dell'umanità in eccesso*, Ombre Corte, Verona.
- Sacchetto D. (2004), *Il Nordest e il suo oriente. Migranti, capitali e azioni umanitarie*, Ombre Corte, Verona.
- Sayad A. (2002), *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Raffaello Cortina, Milano.
- Scrini F. (2006), "Interni domestici. Lavorare 'fissa' come colf e assistente familiare", *Conflitti globali*, n. 4, pp.168-178.
- Vassallo Paleologo F., Cuttitta P. (a cura di) (2006), *Migrazioni, frontiere, diritti*, ESI, Napoli.

# **ORDINE & DISORDINE**

**a cura della Fondazione Michelucci**

## ORDINE & DISORDINE

---

### *Curatori del volume*

Alessandro Margara, Saverio Migliori, Alessio Scandurra, Nicola Solimano

### *Progetto grafico e realizzazione*

Alessandra Misuri (Fondazione Michelucci)

### *Referenze fotografiche*

La sequenza di immagini interne al volume è relativa all'inaugurazione del Giardino degli Incontri presso il carcere di Sollicciano a Firenze, il 27/6/2007. Foto: Archivio della Fondazione Michelucci

## Regione Toscana - Assessorato alle Politiche sociali

---

Via di Novoli 27 – 50126 Firenze – Tel. 055/4382111

[www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)

### *Assessore*

Gianni Salvadori

### *Dirigente settore Cittadinanza sociale*

Giovanni Lattarulo

### *Dirigente settore Governo socio-sanitario*

Giovanna Faenzi

### *Referente area Carcere*

Piero Luchetti Martignoni

## Fondazione Giovanni Michelucci onlus

---

Via Beato Angelico 15 – 50014 Fiesole – Tel. 055/597149 – Fax 055/59268

[fondazione.michelucci@michelucci.it](mailto:fondazione.michelucci@michelucci.it) – <http://www.michelucci.it>

### *Presidente*

Alessandro Margara

### *Direttore*

Corrado Marcetti

### *Coordinatore delle attività di ricerca*

Nicola Solimano

### *Comitato scientifico*

Nedo Baracani, Francesco Carnevale, Claudia Conforti, Mauro Cozzi, Adriana Dadà, Silvano D'Alto, Giuseppe Faso, Giuseppe Germano, Ezio Godoli, Raimondo Innocenti, Patrizia Meringolo, Giancarlo Paba, Massimo Pavarini, Gianni Pettena, Ines Romitti, Emilio Santoro, Alessandro Suppressa, Antonio Tosi, Lamberto Tozzi

### *Consiglio di amministrazione*

Paolo Bechi, Roberto Dami, Michelangelo Fabbrini, Aldo Frangioni, Franco Gori, Stefano Salmoria, Enrico Loris Vannucci

## **PREFAZIONI**

---

Gianni Salvadori	<i>Assessore alle Politiche sociali della Regione Toscana</i>	4
Maria Pia Giuffrida	<i>Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria</i>	6
Alessandro Margara	<i>Presidente della Fondazione Michelucci</i>	9

## **ORDINE&DISORDINE**

---

<b>Il destino del carcere</b>		17
Alessandro Margara		
<b>Per un governo democratico della sicurezza</b>		51
Massimo Pavarini		
<b>Indulto e recidiva</b>		59
Claudio Sarzotti		
<b>Ossessione securitaria e criminalizzazione degli esclusi</b>		67
Salvatore Palidda		
<b>La detenzione degli stranieri</b>		79
Alessio Scandurra		
<b>La difesa dei non abbienti in Italia: problemi e prospettive</b>		97
Katia Poneti, Alida Surace		
<b>Carcere e sanità. Situazione e prospettive in Italia</b>		111
Bruno Benigni		
<b>Un percorso per il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		125
Forum nazionale per il diritto alla salute in carcere		
<b>Gli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		135
Franco Scarpa		
<b>Prospettive di riforma dell'imputabilità</b>		143
Francesco Maisto		
<b>Droghe e "valori": un ritorno al futuro</b>		151
Grazia Zuffa		
<b>Droghe, legge penale e carcere</b>		161
Franco Corleone		

## **L'OSSERVATORIO SULLE STRUTTURE PENITENZIARIE DELLA TOSCANA**

---

<b>Le cifre della detenzione in Toscana</b>		171
Saverio Migliori		
<b>Misure alternative e recidiva: il caso della Toscana</b>		181
Eleonora Garosi		
<b>Area penale esterna in Toscana. Effetti dell'indulto</b>		205
Stefano Cinotti, Rossella Giazzi, Beatrice Lippi, Susanna Rollino		
<b>La percezione del trattamento</b>		211
Patrizia Meringolo		
<b>Esperienze di formazione integrata</b>		231
Nedo Baracani		
<b>Il trattamento dei condannati per abusi sessuali in carcere: il progetto della Casa circondariale di Prato</b>		243
Pasquale Scala		
<b>Gli autori</b>		254

## La detenzione degli stranieri

Alessio Scandurra

Il rapporto tra immigrazione, detenzione straniera e processi di controllo penale va collocato nel generale contesto dell'evoluzione del sistema penitenziario italiano degli ultimi 20 anni. Come vedremo meglio in seguito, il numero degli stranieri detenuti in Italia subisce una crescita molto importante a partire dall'inizio degli anni novanta e verosimilmente, per introdurre una riflessione su questo tema, è anzitutto necessario tracciare una sintesi della situazione delle carceri italiane a partire appunto dagli anni Novanta.

Il tasso di carcerizzazione italiano aveva sino ad allora seguito un andamento relativamente costante: tra il 1966 e il 1992 oscilla infatti all'interno di un arco compreso tra i 50 e i 60 detenuti su 100.000 abitanti. Cambiamenti e trasformazioni sociali anche importanti avvenuti in questo intervallo di tempo non avevano influenzato grandemente il tasso di carcerizzazione, così come pure la riforma penitenziaria del 1975, e la legge Gozzini del 1986, ovvero le riforme che introducono le misure alternative al carcere.

Questo andamento sostanzialmente stabile si interrompe nel 1992, quando prende l'avvio una tendenza costante ed importante alla crescita dei nostri tassi di carcerizzazione: in soli 8 anni lievitano di più del 40%, fino a toccare, prima dell'indulto, la percentuale giornaliera di 100 detenuti su 100.000 abitanti. Si è infatti passati dai 35.485 detenuti del 1991 ai 46.525 del 1995, ai 53.165 del 2000 ai 61.264 della metà del 2006.

Come è facile immaginare, si tratta di un salto dimensionale impressionante. È superfluo ribadire che il carcere è un luogo ad "elevata densità abitativa", uno spazio "ristretto", nel quale una crescita anche modesta del numero degli detenuti ha conseguenze drammatiche sulla vivibilità. E la crescita degli ultimi anni è stata tutt'altro che modesta! Il cambiamento è stato drammatico, e si è trattato di un cambiamento certamente non accompagnato da una proporzionale crescita né degli spazi detentivi, né del personale dell'amministrazione penitenziaria.

Non è questa la sede per indagare le cause di questa "boom penitenziario"<sup>1</sup>. Ciò che è importante qui ribadire è che gli anni Novanta sono gli anni in cui l'emergenza carcere si fa sempre più pressante, in cui crescono i tassi di sovraffollamento degli istituti italiani, fino a prima dell'indulto tra i più alti in Europa, mentre la crisi del sistema nazionale di welfare determina la crescente carenza di risorse che tutti gli operatori dell'area lamentano.

Ma gli anni in esame sono anche gli anni della crescita esponenziale della popolazione detenuta straniera.

Il numero degli stranieri arrestati è più che duplicato nel solo intervallo 1991-1997. Gli stranieri in carcere hanno stabilmente superato la quota approssimativa di un terzo dei reclusi, e dati del Ministero della Giustizia antecedenti alla entrata in vigore dell'indulto segnalavano una ulteriore preoccupante accelerazione nella crescita della popolazione detenuta straniera<sup>2</sup>. Gli ingressi degli stranieri negli istituti penitenziari sono infatti passati dai 32.249 del 2004 ai 40.606 del 2005, ai 43.288 del 2006, a fronte di una significativa flessione negli ingressi degli italiani nello stesso periodo. Molta parte di tali ultimi ingressi sembra conseguenza di violazioni delle norme sull'espulsione, ed infatti nel solo 2005 sono entrate in carcere, solo per tali reati, 9.619 persone. Anche per queste ragioni il collegamento tra la crescita complessiva della popolazione detenuta e l'aumento del numero degli stranieri in carcere è ormai evidente.

Anni	Totale ingressi	Ingressi stranieri	% ingressi stranieri	Totale presenti	Presenti stranieri	% presenti stranieri
1991	75.786	13.142	17,34	35.469	5.365	15,13
1992	93.328	15.719	16,84	47.316	7.237	15,3
1993	98.119	20.723	21,12	50.348	7.892	15,67
1994	98.245	24.715	25,16	51.165	8.481	16,58
1995	88.415	23.723	26,83	46.908	8.334	17,77
1996	87.649	24.652	28,13	47.709	9.373	19,65
1997	88.305	26.976	30,55	48.495	10.825	22,32
1998	87.134	28.731	32,97	47.811	11.973	25,04
1999	87.862	29.361	33,42	51.814	14.057	27,13
2000	81.397	28.621	35,16	53.165	15.582	29,31
2001	78.649	28.114	35,75	55.275	16.294	29,48
2002	81.185	30.150	37,14	55.670	16.788	30,16
2003	81.790	31.852	38,94	54.237	17.007	31,36
2004	82.275	32.249	39,21	56.068	17.819	31,78
2005	89.887	40.606	45,17	59.523	19.836	33,32
2006	90.714	43.288	47,72	39.005	13.152	33,72
2007	91.620	43.849	47,86	48.809	18.073	37,03

tabella 1. Elaborazione del Centro studi di Ristretti Orizzonti su dati del Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria<sup>3</sup>

Nel dicembre 1996 il totale della popolazione detenuta italiana era di 47.709 persone, e gli stranieri erano 9.373, ovvero il 19,6% del totale. A metà del 2006 questo totale come abbiamo visto raggiunge la cifra di 61.264 persone, mentre gli stranieri sono 20.221, ovvero il 33%. Il complessivo incremento della popolazione detenuta è stato di 13.555 unità, quello dei soli stranieri di 10.848: nell'intervallo 1996-2006 la crescita della popolazione detenuta si spiega dunque per oltre l'80% con l'aumento degli stranieri in carcere. Questa rappresentazione del quadro nazionale viene confermata e rafforzata se si guardano le cifre della sola regione Toscana. All'inizio del 1997 gli stranieri detenuti erano in Toscana il 28,4% della popolazione: su una presenza complessiva di 3.482 detenuti gli stranieri erano 989. Alla metà del 2006 la percentuale della popolazione straniera detenuta è del 39% e, su di un totale di 4.102 detenuti, gli stranieri sono 1.600. Questo significa che, se in questo intervallo di tempo negli istituti della regione c'è stato un aumento delle presenze di oltre 620 unità, l'aumento degli stranieri è stato di 611 unità. Ovvero, questa crescita importante del numero complessivo dei detenuti si giustifica per oltre il 98% con la crescita del numero dei detenuti stranieri. Ovviamente la percentuale di stranieri detenuti in Toscana varia da istituto ad istituto, rivelandosi maggiore nelle case circondariali e nelle aree metropolitane. In questo quadro spicca con evidenza la situazione della Casa circondariale di Firenze-Sollicciano. Usando lo stesso intervallo temporale adottato sopra si nota come all'inizio del 1997 in quell'istituto gli stranieri fossero 464, su una popolazione detenuta di 865 persone, ovvero il 53,6%. Il 30 giugno 2006 gli stranieri a Sollicciano erano il 60,9%: 594 su di una popolazione di 975 unità. L'aumento complessivo della popolazione detenuta è stato quindi di 110 unità, mentre l'aumento degli stranieri è stato di 130 unità. In questo caso l'aumento significativo della popolazione a Sollicciano si spiega interamente con l'aumento degli stranieri detenuti. Gli italiani sono addirittura diminuiti.

In Toscana Sollicciano rappresenta il contesto in cui gli stranieri sono più numerosi, in assoluto ed in percentuale sul totale dei detenuti in istituto. Gli stranieri a Sollicciano sono infatti più di un terzo di tutti gli stranieri detenuti in Toscana, e si tratta indubbiamente dell'istituto in cui la detenzione straniera assume maggior rilievo, condizionando la vita e l'organizzazione dell'intera struttura. Per questa ragione la presente ricerca si prefigge di fare di Sollicciano il proprio principale oggetto di analisi.

Detenuti stranieri presenti negli istituti toscani al 30/06/2006							
Istituto	giudicabili	appellanti	ricorrenti	definitivi	totale	Presenze	%
C.C. Arezzo	22	3	-	13	38	110	34,5%
C.R. Gorgona	-	-	-	20	20	70	28,6%
C.C. Grosseto	-	-	-	2	2	24	8,3%
C.C.F. Empoli	-	-	-	1	1	9	11,1%
C.C. Livorno	52	16	3	85	156	388	40,2%
C.C. Lucca	30	22	4	38	94	179	52,5%
C.R. Massa	6	9	12	32	59	196	30,1%
C.C. Massa Marittima	-	-	-	3	3	26	11,5%
O.P.G. Montelupo	1	-	-	3	4	135	3,0%
C.C. Pisa	70	32	1	64	167	356	46,9%
C.C. Pistoia	21	15	-	9	45	145	31,0%
C.R. Porto Azzurro	-	1	2	56	59	247	23,9%
C.C. Prato	78	36	6	118	238	585	40,7%
C.R. San Gimignano	-	-	3	77	80	291	27,5%
C.C. Sollicciano	182	162	14	236	594	975	60,9%
C.C. Siena	10	3	-	5	18	57	31,6%
C.C. "M. Gozzini"	-	-	1	2	3	42	7,1%
C.R. Volterra	-	-	-	19	19	166	11,4%
<b>Totale</b>	<b>472</b>	<b>299</b>	<b>46</b>	<b>783</b>	<b>1600</b>	<b>4001</b>	<b>40,0%</b>

tabella 2

### Presenze

Iniziamo con il prendere in esame la composizione della popolazione presente a Sollicciano, riportando la distribuzione dei detenuti stranieri per nazionalità al 30/06/2006<sup>4</sup>.

Da evidenziare anzitutto come gli stranieri a Sollicciano provengano, fatta eccezione per la Romania, essenzialmente da paesi extracomunitari. In questa ricerca, e nei documenti dell'Amministrazione penitenziaria, si usa correntemente il termine "stranieri". Chi legge sappia che, con l'eccezione appunto dei cittadini rumeni, di fatto il termine va considerato in questo contesto pressoché coincidente con quello di stranieri extracomunitari, quasi tutti al momento dell'arresto privi di un valido titolo di soggiorno, e destinati quasi sempre a non averlo dopo la carcerazione. Ciò premesso, è da notare come il rapporto dimensionale tra i vari gruppi nazionali detenuti a Sollicciano in parte si discosti da quello delle maggiori comunità di immigrati presenti a Firenze. Secondo un rapporto curato dal Comune di Firenze, aggiornato al 31/12/2006, la somma dei permessi di soggiorno validi e di quelli in attesa di essere consegnati in provincia individuava la comunità albanese come la più numerosa, seguita subito dalla comunità cinese. La terza comunità, di dimensioni però pari circa alla metà di quella cinese, sarebbe quella marocchina, seguita da quella filippina e da quella peruviana<sup>5</sup>. Alcune delle nazionalità più presenti in istituto risultano quindi sovrarappresentate rispetto alla comunità straniera esterna, come nel caso Marocco e Tunisia, mentre altre sono fortemente sottorappresentate, come Cina, Filippine e Perù. I dati riportati in seguito sono il frutto della elaborazione del totale delle presenze in istituto alla data del 10/2/2006 e del 4/10/2007, dunque prima e dopo l'indulto.

Ciò che maggiormente rileva delle tabelle riportate è anzitutto il fatto che, nei due momenti considerati, e nonostante i numeri assoluti ad aprile siano parecchio più bassi rispetto a prima dell'indulto, il rapporto tra italiani e stranieri evidenzia comunque una ulteriore preoccupante crescita della popolazione detenuta straniera.

Sugli effetti dell'indulto sul nostro sistema penitenziario, in rapporto alla presenza degli stranieri, è forse opportuno qui

Detenuti stranieri a Sollicciano al 30/06/2006		
Tot. detenuti	975	
Marocco	129	13,2%
Albania	106	10,9%
Romania	77	7,9%
Tunisia	75	7,7%
Ex Jugoslavia	36	3,7%
Algeria	31	3,2%
Altri	29	3,0%
Cina	18	1,8%
Nigeria	16	1,6%
Brasile	12	1,2%
Peru'	12	1,2%
Ex Urss	11	1,1%
Polonia	10	1,0%
Senegal	8	0,8%
Iraq	5	0,5%
Colombia	4	0,4%
Francia	3	0,3%
Egitto	2	0,2%
Germania	2	0,2%
Israele	2	0,2%
Libano	2	0,2%
Austria	1	0,1%
Ex Cecoslovacchia	1	0,1%
Iran	1	0,1%
Venezuela	1	0,1%
Totale Stranieri	594	60,9%

tabella 3

svolgere una prima riflessione. Al 25/10/2006 risultavano scarcerate per applicazione dell'indulto dalle carceri toscane 1499 persone, 819 italiani e 680 stranieri. Tra gli scarcerati per l'indulto gli stranieri sarebbero dunque il 45,3%, dato significativamente superiore rispetto alla presenza degli stranieri in Toscana a metà del 2006, che era del 39%, dato che si spiega, come vedremo meglio in seguito, a causa delle condanne decisamente brevi che scontano gli stranieri. L'indulto ha infatti comportato la scarcerazione in grandissima maggioranza di persone sottoposte ad una condanna definitiva, mentre la percentuale delle persone uscite a seguito della revoca di una misura cautelare conseguente all'indulto, a livello nazionale, è solo del 10,7%<sup>6</sup>. L'indulto avrebbe dovuto quindi avere una incidenza molto inferiore sulla popolazione detenuta straniera che, come vedremo meglio, è decisamente sottorappresentata tra quanti scontano una condanna definitiva. La durata però spesso molto breve delle condanne che scontano gli stranieri ha capovolto questa attesa, e dalle carceri toscane gli stranieri sono usciti in massa, in proporzione superiore agli italiani. Non disponiamo di dati relativi alle caratteristiche delle persone scarcerate da Sollicciano. L'unica cosa che si sa è che, nel periodo considerato sopra, le persone uscite per l'indulto sono state 399. E resta comunque da notare come, sia nel contesto nozionale che nel solo istituto di Sollicciano, gli stranieri in percentuale da allora siano comunque cresciuti. Se al 31/12/2005 gli stranieri erano infatti il 33,3% della popolazione detenuta italiana, a giugno 2007 avevano già raggiunto la percentuale del 35,6%, mentre a Sollicciano sono passati, nelle nostre rilevazioni, dal 64,5% al 66,1%. L'indulto dunque, sia a livello

Presenza uomini al 10/2/2006					
Posizione giuridica	tot	italiani	%	stranieri	%
Attesa di 1°giudizio	260	43	16,5%	217	83,5%
Appellanti	162	47	29,0%	115	71,0%
Ricorrenti	24	6	25,0%	18	75,0%
Definitivi	325	168	51,7%	157	48,3%
Mista con def.	78	39	50,0%	39	50,0%
Mista senza def.	12	3	25,0%	9	75,0%
<b>Totale</b>	<b>861</b>	<b>306</b>	<b>35,5%</b>	<b>555</b>	<b>64,5%</b>
Presenza uomini al 4/10/2007					
Posizione giuridica	tot	italiani	%	stranieri	%
Attesa di 1°giudizio	300	81	27,0%	219	73,0%
Appellanti	155	45	29,0%	110	71,0%
Ricorrenti	12	4	33,3%	8	66,7%
Definitivi	144	72	50,0%	72	50,0%
Mista con def.	17	8	47,1%	9	52,9%
Mista senza def.	26	12	46,2%	14	53,8%
<b>Totale</b>	<b>654</b>	<b>222</b>	<b>33,9%</b>	<b>432</b>	<b>66,1%</b>

tabella 4

Presenza donne al 10/2/2006					
Posizione giuridica	tot	italiane	%	straniere	%
In attesa di giudizio	27	11	40,7%	16	59,3%
Appellanti	18	7	38,9%	11	61,1%
Ricorrenti	1	1	100,0%	0	0,0%
Definitive	45	25	55,6%	20	44,4%
Mista	9	5	55,6%	4	44,4%
Internate	4	4	100,0%	0	0,0%
<b>Totale</b>	<b>104</b>	<b>53</b>	<b>51,0%</b>	<b>51</b>	<b>49,0%</b>
Presenza donne al 4/10/2007					
Posizione giuridica	tot	italiane	%	straniere	%
In attesa di giudizio	31	10	32,3%	21	67,7%
Appellanti	16	3	18,8%	13	81,3%
Ricorrenti	2	1	50,0%	1	50,0%
Definitive	21	13	61,9%	8	38,1%
Mista	5	1	20,0%	4	80,0%
Internate	4	4	100,0%	0	0,0%
<b>Totale</b>	<b>79</b>	<b>32</b>	<b>40,5%</b>	<b>47</b>	<b>59,5%</b>

tabella 5

regionale che nazionale, ha inciso sui detenuti stranieri in misura superiore alla loro presenza in termini percentuali (a livello nazionale il 37,8% delle persone uscite per l'indulto era straniero). Eppure la presenza degli stranieri, sempre in termini percentuali, è già adesso, sia a Sollicciano che nel paese, più alta che prima dell'entrata in vigore di quella misura. Il tasso di crescita della popolazione detenuta straniera nelle nostre carceri non accenna dunque a diminuire, ed anzi

accelera ulteriormente ed in maniera sempre più preoccupante<sup>7</sup>. Ciò premesso, a distanza di poco più di un anno, l'indulto non sembra avere alterato la composizione della popolazione di Sollicciano, dove il rapporto tra italiani e stranieri era ed è invertito rispetto alla media nazionale. Se infatti oggi nelle carceri italiane gli stranieri superano di poco il terzo della popolazione detenuta (35,6% al 30/6/2007), a Sollicciano è di poco superiore ad un terzo il numero degli italiani, e raggiunge quasi i due terzi quello degli stranieri.

Come accennato, i molti stranieri a Sollicciano sono peraltro maggioranza ancora più schiacciate tra le persone in attesa di giudizio, mentre diventano minoranza solo tra coloro che sono sottoposti a condanna definitiva. In altri termini, a Sollicciano al 4/10/2007 solo il 16,7% degli stranieri (28,3% al 10/2/2006) stava scontando una condanna definitiva, mentre i definitivi a Sollicciano alla stessa data erano il 32,4% (54,9% al 10/2/2006) tra gli italiani, e mentre il dato medio nazionale era al 30 giugno 2007, inclusivo di italiani e stranieri, del 38,7%, mentre era addirittura del 61,6% al 31/1/2005<sup>8</sup>. Come era prevedibile, il numero dei detenuti sottoposti a condanna definitiva è dunque al momento molto inferiore rispetto a prima dell'entrata in vigore dell'indulto. Questo prevedibile effetto si spiega anzitutto a causa dell'incidenza massiccia che l'indulto ha avuto sui condannati a pena definitiva, ma anche a causa dei tempi della giustizia. I "vecchi" definitivi che hanno beneficiato dell'indulto sono infatti stati scarcerati. I "nuovi" definitivi, quanto meno per i reati coperti da indulto, arriveranno solo quando diverranno irrevocabili le condanne emesse per i reati commessi successivamente al 2 maggio 2006, data rispetto alla quale è passato poco più di un anno e mezzo. Resta comunque il fatto che tra i definitivi gli stranieri sono decisamente sottorappresentati, anche in una realtà come Sollicciano, dove sono assoluta maggioranza tra i detenuti.

Una ulteriore precisazione merita il notevole numero di appellanti rilevato, anche questo composto per oltre il 70% da stranieri. Questo dato infatti non indica affatto una particolare facilità di accesso per gli stranieri ai gradi superiori di giudizio. Molte delle persone che risultano appellanti alla data delle rilevazioni non hanno in effetti proposto appello. In molti casi si tratta di persone ancora nei termini per impugnare la sentenza di primo grado, dunque definiti appellanti anche se non dovessero proporre appello. In molti altri casi poi questi termini sono scaduti, e dunque si tratta di condannati con sentenza non più impugnabile, ma che non hanno ancora ricevuto l'ordine di esecuzione della condanna definitiva, che può arrivare anche diversi mesi dopo la scadenza dei termini. Sono detenuti destinati dunque a diventare definitivi, ma che risultano ancora appellanti, non potendo pertanto chiedere misure alternative o benefici. La notevole sovrarappresentazione degli stranieri in questo gruppo, a fronte della loro sottorappresentazione tra i definitivi, si spiega probabilmente in buona parte con il fatto che molti in effetti non proporranno appello, e con il fatto che, come vedremo, gli stranieri mediamente subiscono condanne più brevi. Molti quindi, al momento dell'arrivo del "definitivo", saranno prossimi al fine pena, contribuendo così a tenere basso il numero degli stranieri definitivi.

Per quanto riguarda le donne, anche in questo caso riportiamo una rilevazione complessiva delle presenze in istituto al 10/2/2006 e al 4/10/2007.

In questo reparto, sia sul totale della popolazione che nell'ambito delle diverse posizioni giuridiche, la percentuale delle straniere, un tempo inferiore rispetto al maschile, è decisamente cresciuta, in proporzione più che al maschile, ed anche qui si vede una sovrarappresentazione delle straniere tra le persone in attesa di giudizio, ed una sottorappresentazione tra quante scontano una condanna definitiva.

I detenuti stranieri a Sollicciano, sia uomini che donne, non si caratterizzano però solo per essere larghissima maggioranza tra quanti attendono ancora una condanna definitiva. Anche tra quanti sono già stati condannati, le differenze con i detenuti italiani sono notevoli. Come già accennato, colpisce il fatto che gli stranieri scontino condanne in media decisamente più brevi. Condanne per cui gli italiani verosimilmente non passerebbero nemmeno dal carcere. Abbiamo infatti raggruppato i detenuti con posizione giuridica definitiva alla data del 10/02/2006 e del 4/10/2007, in base alla entità della condanna inflitta<sup>9</sup> (tabella 6).

Definitivi al 10/2/2006: Condanne	Tot.	Italiani	%	Stranieri	%
< 1 anno	55	12	21,8%	43	78,2%
< 2 anni	40	14	35,0%	26	65,0%
< 3 anni	37	19	51,4%	18	48,6%
< 4 anni	49	24	49,0%	25	51,0%
< 5 anni	28	15	53,6%	13	46,4%
< 6 anni	22	9	40,9%	13	59,1%
< 7 anni	10	8	80,0%	2	20,0%
< 10 anni	38	27	71,1%	11	28,9%
< 15 anni	21	17	81,0%	4	19,0%
> 15 anni	25	23	92,0%	2	8,0%
Definitivi al 4/10/2007: Condanne	Tot.	Italiani	%	Stranieri	%
< 1 anno	19	0	0,0%	19	100,0%
< 2 anni	25	8	32,0%	17	68,0%
< 3 anni	6	2	33,3%	4	66,7%
< 4 anni	13	7	53,8%	6	46,2%
< 5 anni	10	2	20,0%	8	80,0%
< 6 anni	8	5	62,5%	3	37,5%
< 7 anni	3	3	100,0%	0	0,0%
< 10 anni	14	9	64,3%	5	35,7%
< 15 anni	15	13	86,7%	2	13,3%
> 15 anni	23	20	87,0%	3	13,0%

tabella 6

Premesso che il numero assoluto dei definitivi a solleciano è sceso dopo l'indulto, e nonostante tale flessione incida in maniera molto maggiore sulle condanne brevi, anziché su quelle lunghe, visto che l'indulto non si applicava alle condanne relative ai reati più gravi, risulta evidente come gli stranieri, in entrambe le rilevazioni, siano in netta maggioranza tra quanti sono sottoposti alle condanne più brevi, mentre diventano minoranza per le condanne più lunghe. I grafici riportati in seguito evidenziano meglio l'andamento dei due gruppi in rapporto alla durata della pena.

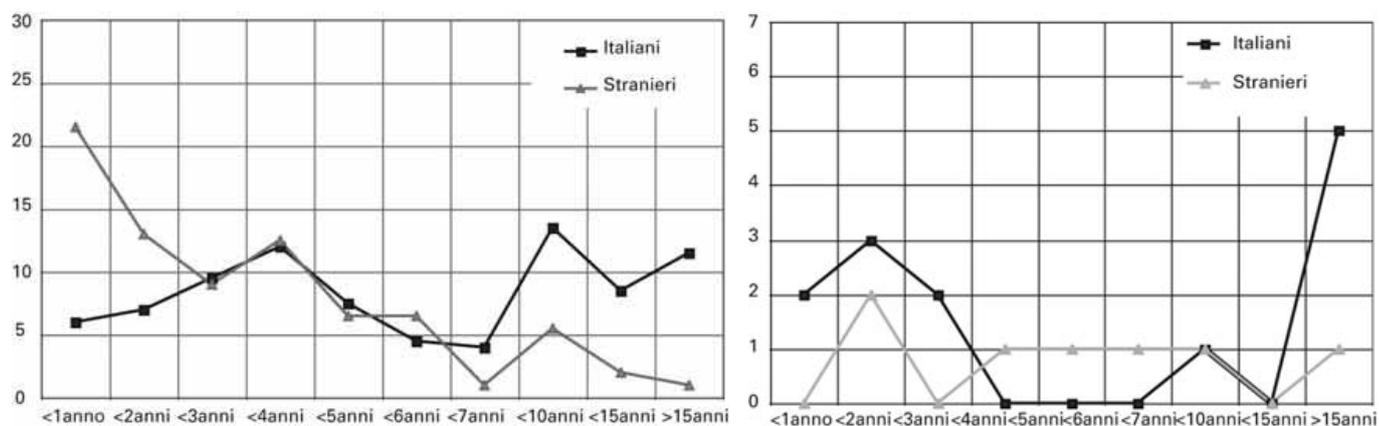


grafico 1. Definitivi al 10/2/2006 e (a destra) al 4/10/2007

Quanto più consideriamo le condanne brevi, tanto più lo scarto tra italiani e stranieri cresce. Come si vede è massimo per le condanne inferiori all'anno. È peraltro all'interno di questo gruppo che si registrano i dati più impressionanti. Al 10/2/2006 infatti il 27,3% dei definitivi stranieri a Sollicciano stava scontando una condanna, e dunque non un residuo pena, inferiore ad un anno, contro il 3,6% degli italiani. Ed il divario si fa ancora più pensante dopo l'indulto. Al 4/10/2007 sconta una condanna definitiva inferiore ad un anno il 26,3% dei detenuti definitivi stranieri, mentre di italiani che si trovino in questa condizione quasi paradossale, come vedremo meglio disincentivata dal legislatore tramite il ricorso alle misure alternative, non ce n'è nemmeno uno! Ma su tutto questo torneremo in seguito.

Risultati apparentemente diversi si ottengono analizzando le condanne inflitte in primo grado (tabella 7). Premesso infatti che tra gli appellanti, come tra tutti coloro che non scontano una condanna definitiva, gli stranieri sono a Sollicciano larga maggioranza, guardando ai soli dati percentuali gli stranieri, soprattutto nella prima rilevazione, sembrerebbero sovrarappresentati in quasi tutte le fasce, e non solo tra quanti scontano le condanne più brevi.

Se si osserva però il numero assoluto delle condanne brevi, e la curva della distribuzione degli appellanti rispetto alla condanna inflitta in primo grado (grafico 2), si nota come le due curve si assomiglino tra loro, e si avvicinino nella forma a quelle della distribuzione delle condanne definitive. In altri termini, se è pur vero che tra gli appellanti gli stranieri sono quasi sempre maggioranza, il gruppo più numeroso di stranieri, che contribuisce a formare questa maggioranza, è stato condannato in primo grado ad una pena inferiore ai tre anni. La soglia dei tre anni è peraltro, come noto, particolarmente significativa, in quanto rappresenta il limite di pena per l'accesso alle misure alternative della semilibertà (prima dell'espiazione di metà pena), e soprattutto dell'affidamento in prova, ovvero della alternativa alla esecuzione della pena in carcere di gran lunga più diffusa. La soglia dei tre anni rileva anche poiché delimita l'ambito di applicazione della legge cd. Simeone-Saraceni (l. 165/98), di cui riparleremo in seguito, legge tesa a prevenire l'esecuzione in carcere proprio delle condanne brevi.

Appellanti al 10/2/2006: Condanne	Tot.	Italiani	%	Stranieri	%
< 1 anno	43	7	16,3%	36	83,7%
< 2 anni	43	8	18,6%	35	81,4%
< 3 anni	16	4	25,0%	12	75,0%
< 4 anni	18	1	5,6%	17	94,4%
< 5 anni	7	3	42,9%	4	57,1%
< 6 anni	5	1	20,0%	4	80,0%
< 7 anni	5	1	20,0%	4	80,0%
< 10 anni	12	5	41,7%	7	58,3%
< 15 anni	3	1	33,3%	2	66,7%
> 15 anni	8	4	50,0%	4	50,0%
Appellanti al 4/10/2007: Condanne	Tot.	Italiani	%	Stranieri	%
< 1 anno	54	14	25,9%	40	74,1%
< 2 anni	41	9	22,0%	32	78,0%
< 3 anni	19	3	15,8%	16	84,2%
< 4 anni	6	4	66,7%	2	33,3%
< 5 anni	12	3	25,0%	9	75,0%
< 6 anni	10	5	50,0%	5	50,0%
< 7 anni	2	2	100,0%	0	0,0%
< 10 anni	7	5	71,4%	2	28,6%
< 15 anni	0	0	-	0	-
> 15 anni	0	0	-	0	-

tabella 7

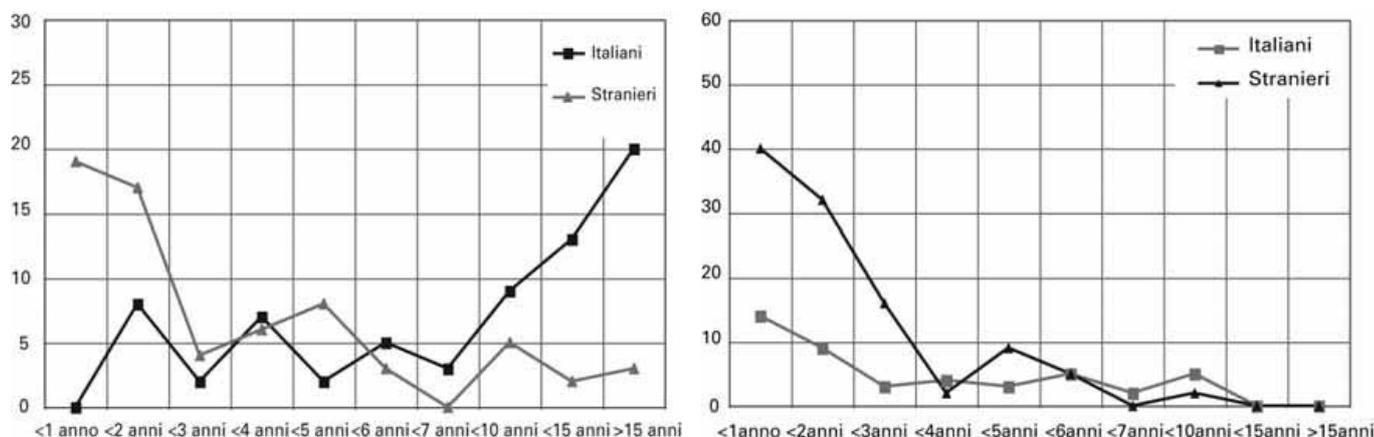


grafico 2. Appellanti al 10/2/2006 e (a destra) al 4/10/2007

Al 30/6/2007 in Italia i detenuti che scontavano una condanna inferiore ai tre anni erano il 26,7% dei definitivi (il 30,7% al 31/12/2005). Il dato sembra avere avuto una flessione rispetto al luglio 2001 (quando era del 31,4%), effetto dell'indulto, ma segno anche che la legge Simeone-Saraceni ha prodotto qualche effetto ma, se si confronta il dato nazionale con il nostro campione, il bilancio della legge diventa davvero deludente.

Oggi a Sollicciano il 36,7% dei detenuti sta infatti scontando una condanna definitiva inferiore ai tre anni. Questa percentuale scende però al 14,5% se si considerano i soli detenuti definitivi italiani, mentre sale addirittura al 59,7% se si considerano i detenuti definitivi stranieri. Ben oltre la metà dunque degli stranieri che a Sollicciano eseguono una condanna definitiva, scontano una condanna per cui probabilmente è applicabile in astratto una misura alternativa, e per cui l'ordine di esecuzione, se non fossero già stati in custodia cautelare, avrebbe potuto essere emesso sospeso. In moltissimi casi si tratta dunque di persone che, se fossero state italiane, non sarebbero nemmeno passate dal carcere!

La situazione al reparto femminile si rivela in parte analoga. Le detenute straniere oggi sono, come abbiamo visto, ampia maggioranza delle presenze assolute (il 59,5%), e ancor di più tra le detenute in attesa di giudizio (67,7%). Al femminile però le detenute che scontavano una condanna definitiva prima dell'indulto erano il 43,3% del totale, ed all'interno di questo gruppo le detenute straniere erano il 44,4%. Il ricorso alla custodia cautelare in carcere sembrerebbe dunque meno massiccio con riferimento alle donne, ma tra le detenute in custodia cautelare la sovrarappresentazione delle detenute straniere era e resta notevole. Il fenomeno che al reparto femminile non si presenta è invece quello della sovrarappresentazione delle detenute straniere tra quante scontano una condanna sotto i tre anni. Premesso che al 4/10/2007 il numero di condannate con sentenza definitiva ad una pena breve è superiore a quello che si registra al reparto maschile (9 su 20, il 45%), e dunque molto superiore alla media nazionale, le detenute straniere in questo gruppo sono decisamente meno delle italiane, due in tutto.

### Custodia cautelare

Avendo rilevato come da un lato la gran parte dei detenuti di Sollicciano si trovi, soprattutto dopo l'indulto, in attesa di una condanna definitiva, e dall'altro come tra costoro gli stranieri siano maggioranza schiacciante, abbiamo provato a prendere in esame la posizione giuridica, tra il 12 ed il 15 ottobre, di un campione casuale di 104 detenuti in attesa di primo giudizio, costituito da 28 italiani e 76 stranieri, in modo da rispettare il rapporto tra italiani e stranieri nello stesso periodo. Dalle posizioni giuridiche abbiamo provato ad estrarre i reati di imputazione, per verificare per quali tipologie di reati italiani e stranieri siano più o meno presenti. Ciò che va premesso, è che la maggioranza delle persone non è in

Art. 73, dpr 309/90	italiani	%	stranieri	%
27	5	18,5%	22	81,5%
Artt. 73, 80, dpr 309/90	italiani	%	stranieri	%
8	1	12,5%	7	87,5%
Art. 624 CP	italiani	%	stranieri	%
6	1	16,7%	5	83,3%
Art. 588 CP	italiani	%	stranieri	%
3	0	0,0%	3	100,0%

tabella 8

custodia cautelare per un reato solo, essendo infatti spesso accusati di una serie di reati, il che complica notevolmente un approccio quantitativo al fenomeno. Abbiamo anzitutto provato ad isolare il caso di coloro che fossero in custodia cautelare per la sola violazione dell'art. 14, l. 286/98, scoprendo che nel nostro campione non ce n'era nemmeno uno. Ed in effetti è risaputo che in tutto l'istituto il numero delle persone in custodia cautelare per il solo mancato ottemperamento dell'obbligo di abbandonare il paese, o per essere illegittimamente rientrate in Italia in violazione dei quell'obbligo, è di norma molto basso. La cosa stupisce, dato che per questo reato lo stesso art. 14, comma 5 quinquies, prevede l'arresto obbligatorio, ed infatti pare che sia proprio questa prescrizione che negli ultimi anni ha comportato una notevole crescita del numero degli ingressi degli stranieri in carcere. La già citata "Analisi statistica del sovraffollamento carcerario" del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, del gennaio 2006, quantifica in 9.619 il numero degli ingressi di stranieri nelle carceri italiane per le sole violazioni delle norme sull'espulsione. Un numero di ingressi molto elevato, dovuto all'obbligatorietà dell'arresto citata sopra, e che ha rappresentato anche una risposta simbolica alla supposta "emergenza immigrazione". Ma anche i dati rilevati a Sollicciano dimostrano che si è trattato per lo più di una risposta appunto simbolica, poiché in effetti dopo la convalida dell'arresto spesso il giudice non ritiene di dover disporre una misura cautelare in carcere, e quindi l'elevato numero di ingressi per questo motivo non incide significativamente sulle presenze degli stranieri. Abbiamo invece provato ad isolare le ordinanze di custodia cautelare disposte per alcuni tipi di reati individuando una ulteriore sovrarappresentazione degli stranieri per alcuni reati (tabella 8).

Tra le posizioni giuridiche più "semplici", ovvero quelle in cui si può far risalire chiaramente la custodia cautelare ad un solo reato, gli stranieri sono schiacciante maggioranza, ancora superiore alla loro media tra gli arrestati, quando il ricorso alla custodia cautelare è dovuto al reato di spaccio, o quando è conseguenza di reati di minore gravità come il furto o la rissa. Da una parte infatti lo spaccio "di strada", e probabilmente non solo quello, vede un coinvolgimento crescente degli stranieri. Dall'altra i processi di selettività penale e penitenziaria scontano, in questo campo più che in altri, un meccanismo fortemente discriminatorio a danno degli stranieri. Qualunque adolescente italiano infatti sa che, con un po' di discrezione, l'uso con amici e anche il piccolo traffico di sostanze stupefacenti, nonostante una legislazione molto punitiva, è in effetti una attività sostanzialmente senza rischi. Le probabilità di venire "beccati" sono molto basse, e se dovesse succedere non è improbabile che qualcuno "chiuda un occhio". Non è così per gli stranieri, che spacciando spesso per strada finiscono prima o poi per essere arrestati, e per i quali la disponibilità a "chiudere un occhio" è decisamente minore, anche per i giovanissimi. Quanto ai reati di minore gravità, è noto a tutti coloro che frequentano le carceri che oggi è possibile trovarvi detenuti, appartenenti alle fasce più deboli della popolazione, e tra costoro moltissimi stranieri, in custodia cautelare per reati di scarsissimo profilo criminale. Oltre a quelli indicati sopra (furto e rissa) abbiamo censito piccoli fatti di violenza, la resistenza al pubblico ufficiale, e molte altre condotte caratteristiche degli ambienti più degradati e conflittuali, a volte configurabili come mere condotte di "disturbo". Ma quando queste condotte hanno come protagonisti degli stranieri, diventano spesso presupposto per una misura cautelare privativa della libertà.

## Ingressi

Una seconda fase della ricerca ha riguardato i movimenti in ingresso ed in uscita dall'istituto, anche questi rilevati sul totale della popolazione. Si è ritenuto infatti che, se anche precedenti rilevazioni avevano evidenziato la notevole presenza di detenuti stranieri a Sollicciano, solo una analisi di tutti i movimenti in entrata e in uscita in un determinato arco temporale potesse consentire una comprensione chiara ed operativizzabile del fenomeno. Un quadro dettagliato di chi entra a Sollicciano, del perché vi entra, e soprattutto di chi ne esce, come ne esce, e dopo quanto tempo, può consentire di verificare se le alternative alla pena detentiva previste dall'ordinamento penitenziario e dalle leggi vigenti, funzionano o meno per i detenuti stranieri. Abbiamo quindi tentato una analisi di tutti gli ingressi e di tutte le uscite dai reparti maschile e femminile di Sollicciano in due trimestri, uno prima e uno dopo l'indulto. A seguire si riportano le tabelle relative agli ingressi nel reparto maschile (tabella 9). Si chiarisce anzitutto che, nella voce "rientro", sono inclusi tutti quanti rientrano in istituto dopo essere usciti per un permesso, per una visita ambulatoriale o per un ricovero. Questa voce è ovviamente condizionata dal numero delle presenze e dal numero dei definitivi permessanti, e questo spiega il significativo calo tra prima e dopo l'indulto. Si tratta dunque di persone già in carico all'istituto, ed il cui reingresso non incide sulle presenze. Vale la pena rilevare da subito come i detenuti stranieri, schiacciante maggioranza tra le presenze a Sollicciano, siano invece una minoranza in questo gruppo, dimostrando così di avere maggiore difficoltà ad uscire da Sollicciano, seppur temporaneamente.

Significativo è anche il numero degli ingressi per trasferimento da altri istituti. In questo caso gli stranieri sono netta minoranza prima dell'indulto, mentre diventano maggioranza successivamente. Questo dato forse si spiega con il fatto che prima dell'indulto la percentuale di stranieri a Sollicciano era molto elevata, tale da sconsigliare l'accoglienza di un numero elevato di stranieri. Questa percentuale immediatamente dopo l'indulto è probabilmente scesa, visto il numero elevato di scarcerazioni degli stranieri a cui abbiamo accennato sopra, e questo ha probabilmente consentito che riprendessero i massicci trasferimenti di stranieri verso Sollicciano. La voce quantitativamente più rilevante è però in entrambi i casi quella che riguarda gli ingressi dalla libertà, che tra l'altro nel periodo successivo all'indulto considerato crescono notevolmente.

Ingressi aprile – giugno 2006					
Motivo	tot	italiani	%	stranieri	%
Ingresso dalla libertà	302	88	29,1%	214	70,9%
Ingresso per trasferimento	125	77	61,6%	48	38,4%
Rientro in istituto	237	134	56,5%	103	43,5%
Ingresso temporaneo	31	20	64,5%	11	35,5%
Altro	11	5	45,5%	6	54,5%
<b>Totale</b>	<b>706</b>	<b>324</b>	<b>45,9%</b>	<b>382</b>	<b>54,1%</b>
Ingressi gennaio – marzo 2007					
Motivo	tot	italiani	%	stranieri	%
Ingresso dalla libertà	451	127	28,2%	324	71,8%
Ingresso per trasferimento	106	45	42,5%	61	57,5%
Rientro in istituto	157	90	57,3%	67	42,7%
Ingresso temporaneo	2	2	100,0%	0	0,0%
Altro	2	2	100,0%	0	0,0%
<b>Totale</b>	<b>718</b>	<b>266</b>	<b>37,1%</b>	<b>452</b>	<b>62,9%</b>

tabella 9

Il dato colpisce da subito: delle persone arrestate e portate a Sollicciano, 7 su 10 sono stranieri. Di quanti sono entrati dalla libertà nei due trimestri, abbiamo preso in considerazione anche la posizione giuridica (tabella 10).

La gran parte degli ingressi come si vede riguarda persone arrestate e portate a Sollicciano in attesa di primo giudizio, ed anche in questo gruppo la percentuale degli stranieri è quella citata sopra, ovvero oltre 7 su 10. Sul significato di questi dati, ed in particolare del massiccio ricorso alla custodia cautelare nel caso degli stranieri, torneremo in seguito.

Quello che qui rileva è la notevole crescita dopo l'indulto nel numero degli arresti. Gli ingressi dalla libertà, sia per gli italiani che per gli stranieri, aumentano notevolmente, ma in effetti la crescita è dovuta interamente agli ingressi delle persone in attesa del primo giudizio, che crescono di più del doppio. Sembra dunque che uno degli effetti dell'indulto a Firenze sia stata una impressionante crescita del numero degli arresti. Sulle cause di questa crescita si possono fare solo ipotesi. La prima è che, successivamente all'approvazione dell'indulto, vi sia stato un aumento della criminalità, a cui potrebbe ragionevolmente conseguire un aumento degli arresti. Ma questa ipotesi non trova al momento alcun fondamento, è stata smentita da autorevoli voci, ed anche chi l'ha sostenuta con maggiore determinazione<sup>10</sup>, lo ha fatto denunciando una crescita nei reati assolutamente incomparabile con la crescita degli arresti riferita sopra. Non resta quindi che ipotizzare che la maggiore propensione agli arresti dipenda dalla percezione di una crescita della criminalità, alimentata in molta parte dalla campagna mediatica a cui tutti in questi mesi abbiamo assistito. Questa percezione, anche se ad oggi non suffragata da dati univoci, potrebbe però aver già prodotto un effetto concreto sugli attori del controllo penale, almeno a Firenze, il che spiegherebbe una così imponente crescita degli arresti.

Osserviamo ora il quadro degli ingressi negli stessi periodi nel reparto femminile prima e dopo l'indulto (tabella 11). Anche in questo caso il numero degli ingressi in generale resta praticamente invariato, mentre cresce notevolmente, anche se in proporzioni diverse rispetto al reparto maschile, il numero di ingressi dalla libertà. Simile al reparto maschile è anche il rapporto tra italiane e straniere in ingresso dalla libertà: sia prima che dopo l'indulto più di 7 donne arrestate su 10 sono infatti straniere.

Si nota inoltre come il turn over, nel reparto femminile, risulti ancora superiore che al maschile. Nei trimestri considerati il numero degli ingressi al reparto maschile è inferiore, o non supera di molto, il numero delle presenze. Al reparto

Ingressi dalla libertà reparto maschile aprile – giugno 2006					
Posizione giuridica	Tot.	Italiani	%	Stranieri	%
Attesa di 1° giudizio	144	39	27, 1%	105	72, 9%
Appellanti	73	16	21, 9%	57	78, 1%
Ricorrenti	2	0	0, 0%	2	100, 0%
Definitiva	70	25	35, 7%	45	64, 3%
Totale	289	80	27, 7%	209	72, 3%
Ingressi dalla libertà reparto maschile gennaio – marzo 2007					
Posizione giuridica	Tot.	Italiani	%	Stranieri	%
Attesa di 1° giudizio	340	96	28, 2%	244	71, 8%
Appellanti	86	16	18, 6%	70	81, 4%
Ricorrenti	0	0	-	0	-
Definitiva	16	11	68, 8%	5	31, 3%
Totale	442	123	27, 8%	319	72, 2%

tabella 10

Ingressi reparto femminile aprile – giugno 2006					
Motivo	tot	italiane	%	straniere	%
Ingresso dalla libertà	61	13	21,3%	48	78,7%
Ingresso per trasferimento	19	8	42,1%	11	57,9%
Rientro in istituto	38	21	55,3%	17	44,7%
Rientro straordinario per revoca	2	1	50,0%	1	50,0%
<b>Totale</b>	<b>120</b>	<b>43</b>	<b>35,8%</b>	<b>77</b>	<b>64,2%</b>
Ingressi reparto femminile gennaio – marzo 2007					
Motivo	Tot	italiane	%	straniere	%
Ingresso dalla libertà	80	21	26,2%	59	73,7%
Ingresso per trasferimento	18	12	66,6%	6	33,3%
Rientro in istituto	29	19	65,5%	10	34,4%
<b>Totale</b>	<b>127</b>	<b>52</b>	<b>40,9%</b>	<b>75</b>	<b>59,0%</b>

tabella 11

Ingressi dalla libertà reparto femminile aprile – giugno 2006					
Posizione giuridica	Tot.	italiane	%	straniere	%
Attesa di 1°giudizio	31	6	19,4%	25	80,6%
Appellanti	15	2	13,3%	13	86,7%
Ricorrenti	1	1	100,0%	0	0,0%
Definitiva	13	4	30,8%	9	69,2%
<b>Totale</b>	<b>60</b>	<b>13</b>	<b>21,7%</b>	<b>47</b>	<b>78,3%</b>
Ingressi dalla libertà reparto femminile gennaio – marzo 2007					
Posizione giuridica	Tot.	italiane	%	straniere	%
Attesa di 1°giudizio	64	17	26,6%	47	73,4%
Appellanti	15	4	26,7%	11	73,3%
Ricorrenti	0	0	-	0	-
Definitiva	1	0	0,0%	1	100,0%
<b>Totale</b>	<b>80</b>	<b>21</b>	<b>26,3%</b>	<b>59</b>	<b>73,8%</b>

tabella 12

femminile, che raramente in passato ha superato per presenze le 100 unità, gli ingressi sono decisamente superiori a questa cifra. Il dato del maggior turn over rispetto al reparto maschile è in apparente contrasto con il maggior numero di condanne definitive e con il fatto che queste condanne sono mediamente un po' più lunghe. Come vedremo il contrasto è però risolto, almeno in parte e per le italiane, da un maggiore accesso alle misure alternative. Si rileva inoltre come, almeno nei trimestri considerati, gli ingressi per trasferimento sembrano incidere in percentuale sensibilmente inferiore nel reparto femminile anziché al maschile. Come già rilevato nella analisi dei dati sulle presenze, il quadro che emerge dal reparto femminile assomiglia in parte al maschile, ma le differenze tra italiane e straniere si presentano meno accentuate. Nonostante la popolazione detenuta veda una leggera prevalenza delle straniere, queste risultano decisamente sovrarappresentate negli ingressi sia dalla libertà e, prima dell'indulto, anche negli ingressi per trasferimento, mentre sono meno tra i rientri, lasciando presumere che, come gli stranieri del reparto maschile, usufruiscano meno dei permessi.

Infine, ed anche qui in analogia con il reparto maschile, va segnalato il fatto che la crescita del numero degli ingressi dalla libertà è causata dalla notevole crescita, oltre il doppio, delle persone arrestate in attesa del primo giudizio (tabella 12).

## Uscite

Prendiamo ora in considerazione il quadro delle persone uscite da Sollicciano sempre negli stessi due trimestri (tabella 13). Il flusso in uscita dall'istituto è quello che probabilmente meglio evidenzia le differenze tra detenuti italiani e detenuti stranieri. A fronte infatti di un quadro in cui gli stranieri sono maggioranza tra quasi tutte le tipologie di detenuti entrati a Sollicciano, in entrambe le rilevazioni, in uscita gli stranieri sono netta maggioranza solo tra gli scarcerati (più del 70%), ovvero tra quanti escono a fine pena o per revoca della misura cautelare, e tra quanti escono per trasferimento (intorno al 60%), ed in ogni caso non avendo avuto accesso ad un qualche percorso trattamentale all'esterno. Anche questo contribuisce a definire un quadro in cui l'accesso a percorsi trattamentali alternativi per gli stranieri è decisamente più difficile.

Alla luce poi di quanto detto nelle pagine precedenti, il resto del quadro dei movimenti nei trimestri considerati risulta in qualche modo prevedibile. Gli stranieri, maggioranza superiore ai due terzi tra i detenuti, vanno decisamente meno in affidamento e in detenzione domiciliare, e vanno meno anche in permesso. Sui possibili perché di questa sottorappresentazione degli stranieri aggiungeremo qualcosa in conclusione. Per ora ci limitiamo ad anticipare in sintesi la spiegazione più comune del fenomeno, ovvero che gli stranieri dispongono di un minore radicamento sul territorio, radicamento che spesso rappresenta una preconditione necessaria per l'accesso alle misure alternative.

Prendiamo ora in considerazione le uscite dal reparto femminile nei due trimestri considerati (tabella 14). Premesso che alcuni numeri registrati sono troppo modesti per consentire generalizzazioni, osservando questi dati si possono comunque evidenziare alcune tendenze simili a quelle segnalate per il reparto maschile.

Uscite reparto maschile aprile – giugno 2006					
Motivo	Tot	Italiani	%	Stranieri	%
Arresti Domiciliari	54	25	46,3%	29	53,7%
Affidamento	12	7	58,3%	5	41,7%
Scarcerazione	236	70	29,7%	166	70,3%
Permesso premio	103	61	59,2%	42	40,8%
Detenzione domiciliare	8	5	62,5%	3	37,5%
Ricovero in ospedale	11	3	27,3%	8	72,7%
Trasferimento	188	76	40,4%	112	59,6%
Visita ambulatoriale	86	42	48,8%	44	51,2%
Espulsione	10	0	0,0%	10	100,0%
Totale uscite	708	289	40,8%	419	59,2%
Uscite reparto maschile gennaio – marzo 2007					
Motivo	Tot	Italiani	%	Stranieri	%
Arresti Domiciliari	100	57	57,0%	43	43,0%
Affidamento	3	3	100,0%	0	0,0%
Scarcerazione	230	62	27,0%	168	73,0%
Permesso premio	38	28	73,7%	10	26,3%
Detenzione domiciliare	0	0	-	0	-
Ricovero in ospedale	10	1	10,0%	9	90,0%
Trasferimento	146	55	37,7%	91	62,3%
Visita ambulatoriale	98	51	52,0%	47	48,0%
Espulsione	1	1	100,0%	0	0,0%
Totale uscite	626	258	41,2%	368	58,8%

tabella 13

Uscite reparto femminile aprile – giugno 2006					
Motivo	Tot	Italiane	%	Straniere	%
Arresti Domiciliari	10	6	60,0%	4	40,0%
Affidamento	3	2	66,7%	1	33,3%
Scarcerazione	51	16	31,4%	35	68,6%
Permesso premio	5	3	60,0%	2	40,0%
Detenzione domiciliare	8	4	50,0%	4	50,0%
Ricovero in ospedale	4	1	25,0%	3	75,0%
Trasferimento	17	11	64,7%	6	35,3%
Visita ambulatoriale	19	10	52,6%	9	47,4%
Espulsione	3	0	0,0%	3	100,0%
Licenza	3	2	66,7%	1	33,3%
Totale uscite	120	53	44,2%	67	55,8%
Uscite reparto femminile gennaio – marzo 2007					
Motivo	Tot	Italiane	%	Straniere	%
Arresti Domiciliari	19	8	42,1%	11	57,9%
Affidamento	0	0	-	0	-
Scarcerazione	50	13	26,0%	37	74,0%
Permesso premio	1	1	100,0%	0	0,0%
Detenzione domiciliare	0	0	-	0	-
Ricovero in ospedale	5	1	20,0%	4	80,0%
Trasferimento	22	10	45,5%	12	54,5%
Visita ambulatoriale	17	11	64,7%	6	35,3%
Espulsione	0	0	-	0	-
Licenza	1	1	100,0%	0	0,0%
Totale uscite	114	45	39,5%	70	61,4%

tabella 14

Le detenute straniere sono netta maggioranza infatti solo tra le scarcerate, mentre sono in numero uguale nei casi di misure alternative o permessi.

Ciò che è profondamente diverso tra i due reparti sono però i numeri assoluti delle persone uscite. Abbiamo prima rilevato un numero di ingressi notevole nel bimestre nel reparto femminile, sorprendente alla luce della presenza di molte detenute definitive e di condanne non brevissime. Qui notiamo come sia notevole anche il numero delle persone uscite dal femminile nello stesso periodo. Ma la differenza con il reparto maschile si fa ancora più evidente se si considerano le persone uscite con misure, anche cautelari, alternative al carcere.

Nel trimestre aprile-giugno 2006 nel reparto maschile, a fronte di una presenza superiore anche alle 900 unità, escono, tra affidamenti e detenzioni domiciliari, in tutto 20 persone, e 54 vanno agli arresti domiciliari.

Nello stesso periodo dal reparto femminile, che raramente superava le 100 unità, tra affidamento e detenzione domiciliare escono 11 donne, mentre 10 vanno agli arresti domiciliari. Si tratta di numeri indubbiamente modesti, ma in proporzione enormi rispetto a quelli di un reparto maschile nove volte più grande.

Il quadro nel trimestre gennaio-marzo 2007 è prevedibilmente ancora più sconcertante. Dal maschile escono agli arresti domiciliari ben 100 detenuti, ma solo 3 (italiani) vanno in affidamento, e nessuno in detenzione domiciliare. Dal femminile nello stesso periodo 19 donne usciranno per recarsi agli arresti domiciliari, ma nessuna uscirà in misura alternativa.

## Conclusioni

Quanto rilevato sopra ci pone di fronte ai risultati piuttosto evidenti. Il carcere di Sollicciano ha una capienza regolamentare di 392 uomini e 75 donne, ed una capienza tollerabile di 677 uomini e 119 donne, a fronte di una presenza, prima della approvazione dell'indulto, che al reparto maschile superava anche di 200 unità la capienza tollerabile. Questo va messo a confronto con i fenomeni quantitativamente più significativi fin qui rilevati, fenomeni che coinvolgono in maniera massiccia i detenuti stranieri. Anzitutto la notevole presenza di persone, e di stranieri, in custodia cautelare. Al 31/12/2005 la popolazione detenuta italiana scontava per il 61,6% una condanna definitiva, mentre il 36,3% era in misura cautelare (il restante 1,9% era composto da internati). A Sollicciano il rapporto è invertito, i definitivi erano, al 10/2/2006, il 37,7%, ed i giudicabili il 51,8% (in questo caso il rimanente 10,4% è formato da internati e persone con posizione giuridica mista). Per i soli stranieri però la percentuale di giudicabili diventava addirittura il 63,1%. Sollicciano dunque sconta, tra le cause del sovraffollamento, anzitutto un eccesso di misure cautelari, determinato per più del 70% da stranieri. In secondo luogo va ribadito il dato, già segnalato, di un notevole numero di appellanti (superiore di 5,4 punti percentuali rispetto al dato nazionale), anche questo in gran parte composto da stranieri. Come già detto, una buona parte degli appellanti peraltro non ha affatto impugnato la sentenza di primo grado, né intende farlo, ma attende solo che spirino i termini di impugnazione, e attende soprattutto l'invio dell'ordine di esecuzione, per poter aspirare alle misure alternative, o anche solo alla liberazione anticipata.

Altro dato da evidenziare, è quello del numero esorbitante delle condanne brevi. Come visto sopra, al 30/6/2007 in Italia i detenuti che scontavano una condanna inferiore ai tre anni erano il 26,7% dei definitivi (il 30,7% al 31/12/2005). Oggi a Sollicciano il 36,7% dei detenuti sta scontando una condanna definitiva inferiore ai tre anni. Questa percentuale scende però al 14,5% se si considerano i soli detenuti definitivi italiani, mentre sale addirittura al 59,7% se si considerano i detenuti definitivi stranieri. Il dato evidenzia una difficoltà di accesso, soprattutto per gli stranieri, alle misure alternative, che è anche una delle cause di sovraffollamento dei nostri istituti. Per gli stranieri infatti è meno agevole sia l'accesso a misure interne alla esecuzione, come i permessi premio e il lavoro all'esterno, sia l'accesso alle misure alternative alla detenzione, e questo nonostante il nostro ordinamento non preveda alcuna differenza di trattamento tra italiani e stranieri. Va chiarito che, nonostante qualche isolata posizione giurisprudenziale, la Corte Costituzionale (16/3/2007, n. 78) e la Corte di Cassazione (Sezioni unite penali, 28/03/2006, n. 7458) hanno a più riprese chiarito l'applicabilità delle misure alternative agli stranieri.

Non vi è, quindi, una preclusione legale. Evidentemente, gli ostacoli sono di altra natura, stanno, cioè, nella mancanza di relazioni sociali significative sul territorio, nelle barriere culturali e linguistiche, nella carenza di strutture esterne di ospitalità, etc. Senza un lavoro, un domicilio proprio, senza il sostegno di una struttura di accoglienza, nessuno può uscire dal carcere in misura alternativa. Gli stranieri raramente hanno questi requisiti e, quindi, raramente escono.

A queste difficoltà se ne aggiunge un'altra, legata in particolare all'affidamento terapeutico dei detenuti stranieri tossicodipendenti, che a Sollicciano, al 30/6/2004, risultavano essere ben 227, circa un quarto dei presenti. È fuor di dubbio che la tutela del diritto alla salute non conosca preclusioni in base alla cittadinanza, ma di fatto per i detenuti stranieri con problemi di dipendenza l'accesso all'affidamento terapeutico presenta molti ostacoli. Se la prima fase di assistenza terapeutica è garantita in carcere (Sert dipartimentale), la successiva fase del recupero è invece spesso esclusa per la stragrande maggioranza degli stranieri sprovvisti di titolo di soggiorno che vorrebbero intraprenderla, ed anche questo fatto, pesantemente discriminatorio a danno degli stranieri, contribuisce al sovraffollamento nei nostri istituti ed alla crescita della componente straniera al loro interno.

Conseguenza anche di ciò, è la già segnalata esiguità del numero complessivo delle misure alternative concesse nei trimestri considerati. Dal reparto maschile, con una presenza in passato superiore anche alle 900 unità, nel trimestre aprile-giugno 2006 escono, tra affidamenti e detenzioni domiciliari, in tutto 20 persone, e 54 vanno agli arresti domiciliari. Si

tratta di numeri decisamente esigui per un istituto delle dimensioni di Sollicciano, ma è un numero che fa ancora più impressione se disaggregato. Gli stranieri erano infatti a Sollicciano, alla data del 10/02/2006, 555. Più di due terzi erano in custodia cautelare, e tra i condannati, una buona metà aveva una condanna inferiore ai tre anni. È chiaro dunque che a Sollicciano c'è un gruppo molto ampio di detenuti stranieri dallo spessore criminale decisamente modesto. Ebbene, nel trimestre aprile-giugno 2006 escono dall'istituto, in detenzione domiciliare o affidamento, solo 8 stranieri. Questo dato è quello che probabilmente riassume meglio la drammaticità della situazione degli stranieri detenuti oggi. Per loro, a parità di condotta rispetto ad un cittadino italiano, la carcerazione è più probabile e più lunga. Entrano in molti, moltissimi, ma sono poi pochissimi ad accedere ai percorsi trattamentali all'esterno.

Si tenga presente inoltre che, a parità di condotta con gli italiani, per gli stranieri la carcerazione, oltre che essere più lunga, è anche e prevedibilmente più dura. Chi, come molti stranieri, non ha un sostegno economico ed affettivo da parte dei propri familiari, deve vivere solo del vitto che passa l'amministrazione penitenziaria, del vestiario che è riuscito a portare con se, del denaro che aveva in tasca quando è entrato in carcere o di quello eventualmente guadagnato lavorando (ma il lavoro in carcere è poco).

Infine la carcerazione per gli stranieri rischia spesso di essere una esperienza anche formalmente priva di senso. L'amministrazione penitenziaria è sempre meno in grado di adempiere al mandato rieducativo attribuitole dalla costituzione, l'ideologia rieducativa e trattamentale sembra perdere sempre più terreno rispetto alle retoriche di legittimazione politica incentrate sui temi della sicurezza urbana e dell'emergenza immigrazione.

E per finire le attuali leggi sull'immigrazione sono orientate ad escludere definitivamente dal tessuto sociale, tramite la sanzione dell'espulsione o del mancato rinnovo del permesso di soggiorno, i migranti condannati per una serie estremamente ampia di reati.

Nel meccanismo descritto sopra incide poi in maniera fortemente discriminante anche la mancata applicazione nei confronti degli stranieri della legge Simeone-Saraceni. Questa prevede che, in caso di condanna inferiore ai tre anni (o ai quattro nel caso di detenuti tossicodipendenti), l'ordine di esecuzione venga sospeso per 30 giorni, in modo di dare il tempo alla persona di chiedere l'applicazione di una misura alternativa prima dell'inizio dell'esecuzione. In questo modo il nostro sistema, che non prevede le misure alternative ab inizio, risponde alla necessità, percepita dal legislatore, di evitare l'esecuzione in carcere delle pene detentive brevi. Ebbene, come emerge dai dati presentati, e come è noto, il ricorso alla custodia cautelare per gli stranieri è molto più frequente che per gli italiani. Se durante lo svolgimento del processo lo straniero non può indicare un domicilio o una attività lavorativa, è probabile che il giudice ritenga necessario il ricorso alla custodia cautelare in casi in cui per un italiano, con una casa e un lavoro, o quanto meno con la possibilità di trovarli, ciò non sarebbe stato necessario.

Su questo primo processo di selettività penitenziaria a danno degli stranieri, incide poi la Simeone-Saraceni, che non si applica (art. 1 comma 9 l. b) alle persone che, per il fatto oggetto della condanna da eseguire, si trovano in stato di custodia cautelare in carcere nel momento in cui la sentenza diviene definitiva. Nei confronti degli stranieri dunque la sospensione dell'ordine di esecuzione non ci sarà, e inizierà a decorrere una condanna, anche molto breve, che in astratto avrebbe potuto comportare, e per gli italiani spesso comporta, l'applicazione ab inizio di una misura alternativa. Nel caso degli stranieri tale misura non verrà applicata ab inizio e, dato il loro scarso radicamento sociale e la durata spesso esigua della condanna, non verrà applicata nemmeno in seguito. Non ce ne saranno né le condizioni né il tempo. Questo meccanismo perverso comporta che, anche per reati di modesta entità, per gli stranieri sia molto più facile entrare in carcere, ed i numeri della sovrarappresentazione degli stranieri tra le persone in custodia cautelare prima, e tra quanti scontano condanne molto brevi dopo, lo dimostrano.

Lo stesso meccanismo comporta poi che per gli stranieri sia molto più difficile uscir prima del fine pena, come dimostrano i pochissimi accessi degli stranieri alle misure alternative, e l'elevatissima percentuale di stranieri tra gli "scarce-

rati". Nella medesima situazione un italiano non avrebbe atteso la propria sentenza in custodia cautelare, una volta condannato gli sarebbe stato notificato un ordine di esecuzione sospeso, e sarebbe andato direttamente in misura alternativa, senza nemmeno passare dal carcere.

Tutto questo impone in conclusione anche una riflessione generale sul tema delle misure alternative. Nel 1990, anno di approvazione del precedente provvedimento di clemenza (Dpr 22 dicembre 1990, n. 394), c'erano in carcere circa 30.000 detenuti e circa 6.300 erano le misure alternative in corso. Nel periodo di approvazione dell'ultimo indulto i detenuti sono 60.000, e le misure alternative hanno superato ampiamente quota 50.000. Le due aree dell'esecuzione penale, interna ed esterna, oltre ad essere aumentate entrambe in modo impressionante, tendono a questo punto ad assomigliarsi in termini quantitativi. Il fatto che va però tenuto presente è che si tratta di due aree che solo in parte sono "attraversate" dalle stesse persone. I dati del Ministero della Giustizia relativi ai casi pervenuti nel 2005 parlano chiaro. Solo il 17,9% dei 16.788 affidamenti riguardava persone provenienti dal carcere, e si guarda ai soli affidamenti ordinari (13.030), escludendo quelli per i tossicodipendenti, la percentuale scende al 15,4%. La semilibertà, strumento quantitativamente meno significativo (1.784 casi pervenuti nel 2005), vede come è prevedibile una netta maggioranza di casi pervenuti dalla detenzione (76,6%), se però si guarda all'altra significativa alternativa al carcere, la detenzione domiciliare (8.695 casi pervenuti nel 2005), le persone andate in detenzione domiciliare dalla detenzione sono nuovamente minoranza, il 22,4%. Insomma, in misura alternativa si va nella gran parte dei casi dalla libertà, mentre chi entra in carcere nella gran parte dei casi di resta fino a fine pena. Non è quindi azzardato sostenere che il sistema penale e penitenziario in Italia configuri oggi, soprattutto per la fascia estremamente ampia dei reati meno gravi, due modalità di esecuzione della pena, una di serie A ed una di serie B. I condannati che dispongono di maggiori risorse sociali e relazionali, che hanno una casa, un lavoro ed una famiglia, avranno probabilmente accesso da subito ad una misura alternativa, senza passare nemmeno dal carcere. Al contrario, per i soggetti marginali di cui il carcere oggi notoriamente è pieno, si prospetta una esecuzione della pena di serie B, fatta di custodie cautelari, pene brevi, ed uscita dal carcere a fine pena, senza possibilità di accesso ad opportunità trattamenti significative ed al sistema delle misure alternative. Quadro questo che i dati presentati in questo lavoro sulla condizione degli stranieri a Sollicciano confermano pienamente.

## NOTE

- 1 Si veda tra gli altri L., Re., *Carcere e globalizzazione: il boom penitenziario negli Stati Uniti e in Europa*, Laterza, Bari 2006.
- 2 Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, *Analisi Statistica del Sovrappollamento Carcerario*, gennaio 2006.
- 3 I dati relativi al 2007 sono proiezioni basate sui dati del 1° semestre (45.810 ingressi, di cui 23.822 italiani e 21.888 stranieri; 43.957 presenti, di cui 27.681 italiani e 16.276 stranieri).
- 4 Fonte: Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria.
- 5 Comune di Firenze, Assessorato al terzo settore, Direzione 18 – Sicurezza sociale, Ufficio immigrati, *Migranti. Le cifre*, Firenze, 2007.
- 6 Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Rilevazione sulla base dei dati inseriti nella Banca dati SIAP/AFIS al 25/10/2006.
- 7 In controtendenza si presenta il fenomeno a livello regionale. Al 30/6/2006 gli stranieri erano il 40% dei detenuti della Toscana. Al 30/6/2007, dopo un indulto che come abbiamo visto ha coinvolto per il 45,3% gli stranieri, questa percentuale sembra ancora ferma al 35,6%.
- 8 Fonte: Ministero della Giustizia al 31/12/2005.
- 9 Non dunque in base al residuo pena.
- 10 Si veda ad esempio la dichiarazione resa all'Ansa dal Sappe (Sindacato autonomo polizia penitenziaria) l'8/08/2007: "Sappe: crescono reati dopo indulto. In secondo semestre 2006 furti +6%, rapine + 15,5%".

# **ORDINE & DISORDINE**

**a cura della Fondazione Michelucci**

## ORDINE & DISORDINE

---

### *Curatori del volume*

Alessandro Margara, Saverio Migliori, Alessio Scandurra, Nicola Solimano

### *Progetto grafico e realizzazione*

Alessandra Misuri (Fondazione Michelucci)

### *Referenze fotografiche*

La sequenza di immagini interne al volume è relativa all'inaugurazione del Giardino degli Incontri presso il carcere di Sollicciano a Firenze, il 27/6/2007. Foto: Archivio della Fondazione Michelucci

## Regione Toscana - Assessorato alle Politiche sociali

---

Via di Novoli 27 – 50126 Firenze – Tel. 055/4382111

[www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)

### *Assessore*

Gianni Salvadori

### *Dirigente settore Cittadinanza sociale*

Giovanni Lattarulo

### *Dirigente settore Governo socio-sanitario*

Giovanna Faenzi

### *Referente area Carcere*

Piero Luchetti Martignoni

## Fondazione Giovanni Michelucci onlus

---

Via Beato Angelico 15 – 50014 Fiesole – Tel. 055/597149 – Fax 055/59268

[fondazione.michelucci@michelucci.it](mailto:fondazione.michelucci@michelucci.it) – <http://www.michelucci.it>

### *Presidente*

Alessandro Margara

### *Direttore*

Corrado Marcetti

### *Coordinatore delle attività di ricerca*

Nicola Solimano

### *Comitato scientifico*

Nedo Baracani, Francesco Carnevale, Claudia Conforti, Mauro Cozzi, Adriana Dadà, Silvano D'Alto, Giuseppe Faso, Giuseppe Germano, Ezio Godoli, Raimondo Innocenti, Patrizia Meringolo, Giancarlo Paba, Massimo Pavarini, Gianni Pettena, Ines Romitti, Emilio Santoro, Alessandro Suppressa, Antonio Tosi, Lamberto Tozzi

### *Consiglio di amministrazione*

Paolo Bechi, Roberto Dami, Michelangelo Fabbrini, Aldo Frangioni, Franco Gori, Stefano Salmoria, Enrico Loris Vannucci

## **PREFAZIONI**

---

Gianni Salvadori	<i>Assessore alle Politiche sociali della Regione Toscana</i>	4
Maria Pia Giuffrida	<i>Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria</i>	6
Alessandro Margara	<i>Presidente della Fondazione Michelucci</i>	9

## **ORDINE&DISORDINE**

---

<b>Il destino del carcere</b>		17
Alessandro Margara		
<b>Per un governo democratico della sicurezza</b>		51
Massimo Pavarini		
<b>Indulto e recidiva</b>		59
Claudio Sarzotti		
<b>Ossessione securitaria e criminalizzazione degli esclusi</b>		67
Salvatore Palidda		
<b>La detenzione degli stranieri</b>		79
Alessio Scandurra		
<b>La difesa dei non abbienti in Italia: problemi e prospettive</b>		97
Katia Poneti, Alida Surace		
<b>Carcere e sanità. Situazione e prospettive in Italia</b>		111
Bruno Benigni		
<b>Un percorso per il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		125
Forum nazionale per il diritto alla salute in carcere		
<b>Gli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		135
Franco Scarpa		
<b>Prospettive di riforma dell'imputabilità</b>		143
Francesco Maisto		
<b>Droghe e "valori": un ritorno al futuro</b>		151
Grazia Zuffa		
<b>Droghe, legge penale e carcere</b>		161
Franco Corleone		

## **L'OSSERVATORIO SULLE STRUTTURE PENITENZIARIE DELLA TOSCANA**

---

<b>Le cifre della detenzione in Toscana</b>		171
Saverio Migliori		
<b>Misure alternative e recidiva: il caso della Toscana</b>		181
Eleonora Garosi		
<b>Area penale esterna in Toscana. Effetti dell'indulto</b>		205
Stefano Cinotti, Rossella Giazzi, Beatrice Lippi, Susanna Rollino		
<b>La percezione del trattamento</b>		211
Patrizia Meringolo		
<b>Esperienze di formazione integrata</b>		231
Nedo Baracani		
<b>Il trattamento dei condannati per abusi sessuali in carcere: il progetto della Casa circondariale di Prato</b>		243
Pasquale Scala		
<b>Gli autori</b>		254

# La difesa dei non abbienti in Italia: problemi e prospettive

## L'insegnamento dell'esperienza argentina

Katia Poneti, Alida Surace

Chi colloca l'effettività della difesa in giudizio tra le condizioni di esistenza di uno Stato di diritto<sup>1</sup>, parte senza dubbio dal presupposto che sia necessario passare, senza soluzione di continuità, da uno studio astratto delle previsioni normative a un'analisi della loro applicazione concreta<sup>2</sup>. Al di là delle differenze terminologiche riscontrabili nei testi normativi è pacifico il riconoscimento, a livello sia nazionale sia internazionale, dell'inviolabilità del diritto di difesa e dell'uguaglianza dei soggetti di fronte alla legge. A tali diritti corrisponde chiaramente il dovere dello Stato di assicurarne a tutti l'effettivo godimento. Il principio di uguaglianza in tale contesto si traduce in particolare nella necessità di assicurare un sistema di accesso alla giustizia<sup>3</sup> che non sia foriero di discriminazioni di ordine economico. Ed è proprio sul terreno della difesa, forse più che su ogni altro, che si misura la disuguaglianza dei cittadini di fronte alla legge<sup>4</sup>.

Una volta individuata, nell'ordinamento italiano, la normativa di riferimento del patrocinio a spese dello Stato e della difesa d'ufficio, saranno ripercorse le principali tappe che hanno portato all'attuale disciplina della difesa dei non abbienti in Italia. Si cercherà quindi di costruire una mappa di problemi, sulla cui base misurare l'effettività del diritto di difesa. Ci si soffermerà successivamente sull'esperienza argentina. È stata scelta questa esperienza non solo perché essa si incentra, come verrà chiarito in seguito, su un sistema nettamente distinto da quello italiano. L'interesse per questa esperienza deriva soprattutto dal fatto che essa, nella prassi concreta, si caratterizza per l'attivismo della società civile: esistono un gran numero di servizi di consulenza e patrocinio offerti da Ong che forniscono all'osservatore italiano interessanti spunti e insegnamenti in merito alle soluzioni dei problemi connessi con la difesa dei non abbienti, Esistono generalmente due modelli principali di assistenza legale<sup>5</sup>: o la prestazione è svolta in maniera quasi esclusiva da avvocati stipendiati (modello cosiddetto "di servizio"), o si realizza a partire dall'utilizzo di professionisti privati (modello cosiddetto "Judicare")<sup>6</sup>.

Nel primo modello, utilizzato in l'Argentina, la prestazione è gestita tramite istituzioni (principalmente statali), che si avvalgono di avvocati remunerati indipendentemente dal numero di cause patrocinate. Quando la prestazione avviene attraverso funzionari pubblici, il sistema è denominato *Defensa oficial*. Nel secondo invece, utilizzato in l'Italia, la gestione del servizio di patrocinio è normalmente affidata ai Consigli dell'Ordine e gli avvocati privati intervengono in qualità di difensori d'ufficio, solo nel momento in cui sia iniziato un procedimento<sup>7</sup>.

Al di là del tipo di modello prescelto da ogni ordinamento giuridico, resta essenziale delineare il concetto di difesa come obbligo dello Stato e diritto di ogni cittadino<sup>8</sup>, senza che ciò valga a escludere la possibilità, al fine di un'effettiva prestazione del servizio, di coinvolgere altri organismi<sup>9</sup>, interessati alla tutela del diritto in esame.

### Italia: difesa d'ufficio e patrocinio a spese dello Stato

---

La legge organica in materia di patrocinio a spese dello Stato attualmente in vigore in Italia è stata approvata nel 2001<sup>10</sup>, e subito dopo assorbita dal Testo unico in materia di spese di giustizia del 2002 (decreto lgs. 115/02<sup>11</sup>). Essa si applica a

tutti i procedimenti penali, civili, amministrativi e di volontaria giurisdizione. Tale disciplina (contenuta negli artt. 74-145 del decreto suddetto) prevede che sia assicurato il patrocinio nel processo penale alla persona non abbiente, e nel processo civile, amministrativo, contabile, tributario e negli affari di volontaria giurisdizione alla persona non abbiente quando le ragioni della difesa risultino non manifestamente infondate. L'ammissione è valida per ogni stato e grado, compresa la fase dell'esecuzione.

Lo status di cittadino non abbiente è definito in base al reddito di cui il richiedente è titolare, misurato come reddito imponibile ai fini dell'imposta personale sul reddito: non deve essere superiore a 9.723,84 euro (nella versione originale del Dpr erano 9.296,22 euro). Se il richiedente convive con il coniuge o altri familiari, il reddito considerato è la somma dei redditi di tutta la famiglia. Soltanto per i procedimenti penali la soglia è innalzata di 1.032,91 euro per ognuno dei familiari conviventi. Quando però oggetto della causa sono diritti personalissimi o interessi in conflitto con quelli dei familiari si tiene conto del solo reddito del richiedente.

La richiesta di ammissione deve essere indirizzata dal richiedente al Consiglio dell'Ordine degli avvocati del luogo di competenza processuale, per le cause civili, mentre per quelle penali è presentata direttamente al magistrato competente per il processo. L'istanza deve contenere l'attestazione, mediante autocertificazione, dei redditi percepiti dall'interessato l'anno precedente alla richiesta. Il cittadino straniero dovrà corredare la propria domanda di una certificazione dell'autorità consolare competente, che attesti la veridicità di quanto indicato nella domanda stessa.

Una volta ammesso al patrocinio il cittadino, italiano o straniero, può nominare un difensore, scegliendolo fra gli iscritti negli elenchi di avvocati per il patrocinio a spese dello Stato, istituiti presso il Consiglio dell'Ordine del distretto di Corte d'Appello in cui ha sede il magistrato competente per il processo. Possono iscriversi in tale elenco gli avvocati, iscritti all'albo da almeno due anni, che abbiano attitudini ed esperienza professionale specifica, distinta per materia, e che non siano incorsi in sanzioni disciplinari superiori all'avvertimento nei cinque anni precedenti la domanda.

Il patrocinio a spese dello Stato copre l'onorario dell'avvocato e del consulente tecnico di parte; le spese del processo sono in parte gratuite, in parte anticipate dallo Stato. Non è coperta la consulenza stragiudiziale. L'onorario e le spese spettanti al difensore sono liquidati dall'autorità giudiziaria con il decreto di pagamento, così come quelle spettanti all'ausiliario e al consulente tecnico di parte.

Il legislatore italiano ha scelto di utilizzare per la tutela del diritto di difesa dei non abbienti il modello della delega alla classe forense: lo Stato è obbligato a fornire il servizio della difesa in giudizio e adempie tale obbligo disciplinando e retribuendo l'opera prestata da avvocati liberi professionisti.

Il diritto di difesa in giudizio dei non abbienti ha seguito nel tempo modelli diversi. La prima legge dello Stato unitario era un'estensione della legge del Regno di Sardegna sull'Avvocatura dei poveri e prevedeva l'istituzione di un servizio pubblico di difesa delle persone non abbienti, costituito da un corpo di avvocati stipendiati dallo Stato<sup>12</sup>.

Questo tipo di esperienza non durò a lungo nel Regno d'Italia, che nel 1865, per ragioni di riduzione della spesa pubblica, abolì l'istituto dell'Avvocatura dei poveri. Al suo posto la legge Cortese (legge 2626/1865) introdusse la difesa dei poveri come ufficio onorifico e obbligatorio del ceto forense. Il patrocinio dei non abbienti, sotto il vigore di tale legge, era dunque un'attività svolta gratuitamente dagli avvocati iscritti agli ordini come liberi professionisti: la legge faceva appello al dovere di solidarietà che non poteva mancare nell'esercizio della professione liberale dell'avvocatura.

Il Rd 30 dicembre 1923, n. 3282, dettò una disciplina organica dell'assistenza giudiziaria ai non abbienti. Pur non modificando la scelta di fondo in ordine al modello di assistenza, che rimase quello di accollare l'onere della difesa alle prestazioni gratuite della classe forense, la nuova normativa disciplinò i casi e le procedure in cui il patrocinio doveva essere concesso. I presupposti per la concessione del beneficio erano la sussistenza dello stato di povertà e la probabilità dell'esito favorevole della causa, entrambi accertati da commissioni costituite presso gli uffici giudiziari.

Tale normativa risultava criticabile da diversi punti di vista. La considerazione del probabile esito della causa tra i requi-

siti per la concessione del beneficio sembrava non rispondere alle finalità dell'istituto, che doveva permettere ai non abbienti di agire in giudizio in modo paritario rispetto alla controparte, e non anticipare il giudizio sull'esito della causa. Inoltre la natura amministrativa delle commissioni preposte alla concessione del beneficio pareva non adeguata come mezzo per facilitare l'esercizio di un diritto soggettivo come è quello della difesa in giudizio.

Con l'entrata in vigore della Costituzione italiana nel 1948 il diritto alla difesa in giudizio, già implicito nei principi generali dello Stato di diritto e disciplinato dalla legislazione del regno, ricevette un fondamento normativo di rango superiore, appunto costituzionale. Alla luce del dettato costituzionale dell'art. 24<sup>13</sup> la normativa del 1923 ha manifestato le sue carenze, e molte critiche sono nate dall'osservazione del malfunzionamento dell'istituto<sup>14</sup>. Si è sottolineato come la gratuità del servizio, se poteva essere immaginata in relazione alla classe forense di un tempo, che riceveva le proprie entrate soprattutto da rendite non derivanti dalla professione, diveniva invece un onere eccessivo per la nuova classe forense, composta da avvocati che vivono essenzialmente del loro lavoro<sup>15</sup>. In questo fatto si è ritrovata la ragione della poca dedizione con la quale spesso sono state seguite le cause dagli avvocati d'ufficio. Il medesimo problema della poca dedizione degli avvocati esercenti il gratuito patrocinio continua peraltro a persistere anche sotto il vigore della nuova disciplina.

La Costituzione, pur prevedendo in modo indubbio l'obbligo dello Stato di provvedere forme di assistenza giudiziaria per i non abbienti, non ha operato una scelta a favore di un modello preciso attraverso il quale garantire la tutela. L'espressione utilizzata nel testo dell'art. 24, "appositi istituti" sembra infatti avere avuto lo scopo di predisporre una norma aperta, volutamente ambigua, che potesse lasciare spazio alle diverse soluzioni che sarebbero state individuate dal compromesso politico<sup>16</sup>. Nell'ambito di tale quadro di riferimento la disciplina dettata dal RD 3282/23 è stata ritenuta coerente con il dettato costituzionale<sup>17</sup>.

Di queste critiche si è, più o meno, tenuto conto nell'elaborazione<sup>18</sup> della disciplina attualmente in vigore in materia di patrocinio a spese dello Stato.

Per avere un'idea di come tali norme stiano funzionando è utile leggere le statistiche pubblicate dal Ministero della Giustizia nella sua relazione biennale al Parlamento sull'applicazione della normativa in materia di patrocinio a spese dello Stato<sup>19</sup>, in ottemperanza alle disposizioni dell'art. 294 del Dpr 115/02. La relazione pubblicata nel giugno di quest'anno riguarda il solo processo penale.

Alcuni dati sembrano rilevanti. La spesa complessiva sostenuta dallo Stato per l'attuazione della disciplina ammontava nel 2006 a 70.591.753 euro, mentre nel 1995 era di 5.200.257 euro (la cifra esprime il costo lordo in termini reali, espresso cioè ai prezzi dell'anno 2006, in modo da poter rendere comparabili i dati). Il costo lordo pro capite è stato stimato nel 2006 di 754 euro e nel 1996 di 545 euro. Il numero delle persone interessate ad accedere al beneficio (numero delle richieste) è enormemente aumentato, passando dalle 16.585 richieste del 1995 alle 98.329 del 2006: il dato mostra come la nuova disciplina abbia ampliato in modo considerevole l'accesso complessivo della popolazione al beneficio. La gran parte dell'aumento è avvenuto nel Sud e nelle isole. La percentuale di ammissione al beneficio si è mantenuta molto elevata, era dell'84,1% nel 1995 ed è stata dell'86,9% nel 2006.

La ripartizione percentuale tra italiani e stranieri delle persone interessate al patrocinio penale è rimasta pressoché invariata dal 1995 al 2006 (nell'anno 1995 il 79,9% delle richieste proveniva da italiani, mentre il 20,1% da stranieri; nell'anno 2006 l'81% delle richieste è stato presentato da italiani, mentre il 19% da stranieri). Il dato, se confrontato con le percentuali di stranieri e italiani detenuti (negli istituti italiani, considerando imputati, condannati e internati erano detenute 46.908 persone alla fine di dicembre del 1995, di cui il 17,77% erano stranieri; 39.005 alla fine di dicembre del 2006, di cui il 33,72% stranieri<sup>20</sup>) rende manifesti gli effetti perversi e discriminatori a cui ha portato l'eccessivo rigore della modalità di accertamento della stato di non abbienza per gli stranieri<sup>21</sup>. Tale norma richiede che l'autorità consolare di appartenenza del cittadino straniero emetta una dichiarazione di conoscenza effettiva<sup>22</sup> della condizione economica della persona richiedente il beneficio del patrocinio a spese dello Stato: l'autorità consolare non è però in grado di procedere

a un accertamento così approfondito e quindi, per evitare di incorrere nella violazione della legge, rifiuta di emettere la dichiarazione<sup>23</sup>. In tal modo la maggior parte dei cittadini stranieri sottoposti a procedimento penale, pur versando in condizioni economiche disagiate, non ha la concreta possibilità di usufruire del beneficio del patrocinio a spese dello Stato.

La quasi totalità della spesa pubblica destinata al patrocinio a spese dello Stato serve a coprire i costi relativi agli onorari dei difensori: nel 2006 tale quota era il 92,6% del totale, e si è mantenuta costante rispetto al 1995, anno in cui era del 92,1%. Questo dato apre una riflessione sulle caratteristiche e le potenzialità dell'istituto: se la quasi totalità dei costi sostenuti per il patrocinio serve a coprire le spese per gli onorari degli avvocati non sarebbe più economico per lo Stato istituire un corpo di difensori, pubblici dipendenti, stipendiati dallo Stato? Certamente la garanzia del guadagno costante e del posto fisso potrebbero compensare, dal punto di vista del pubblico difensore, la retribuzione inferiore a quella degli onorari dei liberi professionisti.

La disciplina sul patrocinio a spese dello Stato, così com'è strutturata, sembra in grado di funzionare, senza oneri insostenibili per lo Stato, solo limitando il numero dei beneficiari, attraverso soglie di reddito per l'accesso troppo basse in assoluto e non articolate in relazione alle diverse situazioni di vita delle persone. In altre parole, solo comprimendo la domanda di accesso alla giustizia, al punto da renderla non aderente alla realtà sociale, lo Stato riesce a coprire le spese per gli onorari degli avvocati privati.

Poco razionale sembra la disciplina della soglia di reddito, il cui problema non riguarda solo la circostanza che la cifra assoluta sia eccessivamente bassa (9.723, 84 euro annui) ma anche il fatto in sé che la cifra sia assoluta. E ciò in un duplice senso.

Sia nel senso che la disciplina non tiene conto di fatti rilevanti nello *status* di una persona, che rendono la medesima cifra a volte sufficiente per una vita dignitosa a volte assolutamente insufficiente, come essere solo o avere persone a carico, avere la casa di proprietà o dover pagare un canone di locazione, essere in buona salute o dover far fronte a cure mediche<sup>24</sup>. Sia nel senso che si prevede un passaggio brusco dalla situazione di povertà a quella di benessere che non corrisponde alla reale capacità economica delle persone, essendo piuttosto le condizioni economiche graduate in scalini intermedi, dei quali il legislatore avrebbe potuto tener conto prevedendo, come in altri paesi europei, la possibilità di partecipazione pubblica parziale alle spese del giudizio. Altra grave mancanza è quella di non aver previsto di valutare la capacità o meno del soggetto di sostenere le spese del giudizio in relazione ai costi concreti previsti per il giudizio in questione, essendo molto diverse le spese per i diversi tipi e gradi di giudizio, variando da poche centinaia di euro fino ad alcune decine.

Inoltre, è importante ricordare che la procedura di ammissione al beneficio, così com'è attualmente articolata, lede il diritto alla difesa anche nel caso in cui funzioni alla perfezione. Poiché infatti l'ammissione al gratuito patrocinio è fatta davanti al giudice, questo fa sorgere il grosso problema che il detenuto si trova comunque ad affrontare le spese necessarie per arrivare a quel punto del giudizio, spese che può non essere in grado di sostenere. E per di più, nel caso il richiedente sia riuscito con uno sforzo notevole, magari indebitandosi, a raccogliere il denaro necessario alla causa, tali spese non gli verranno mai rimborsate perché il patrocinio vale dal momento della nomina in poi.

Due problemi persistono rispetto al passato, non avendo ricevuto nella nuova disciplina una regolazione sostanzialmente differente. Si tratta, da un lato, delle difficoltà riscontrate nella conoscenza, e nel compimento, della procedura di concessione del beneficio e, dall'altro, della mancata "copertura" del servizio di consulenza e informazione: entrambe le difficoltà derivano dalla mancanza di un ufficio pubblico chiaramente individuato al quale le persone che necessitano del servizio possano rivolgersi con la loro problematica concreta, che dopo aver ricevuto una prima consulenza potrebbero essere indirizzate verso il patrocinio, ossia verso il giudizio, oppure verso forme stragiudiziali o amministrative di risoluzione del caso.

## Argentina: Defensa oficial

Premessa essenziale all'analisi del panorama argentino è innanzitutto la delimitazione del campo di indagine. L'art. 1 della Costituzione nazionale argentina sancisce l'adozione, come forma di governo, di un sistema federale. Fermo restando il rispetto della Costituzione nazionale e la vigenza in tutto in territorio del paese dei cosiddetti "codici di fondo"<sup>25</sup>, ogni provincia "conserva tutti i poteri non delegati dalla Costituzione al governo federale"<sup>26</sup>. In ragione quindi della complessità che da tale organizzazione deriva, già a livello di fonti giuridiche, si farà esclusivo riferimento al sistema della giustizia federale, con la precisazione che il panorama descritto non può considerarsi affatto rappresentativo della situazione complessiva del paese in relazione alle problematiche connesse con la garanzia del diritto di difesa<sup>27</sup>. L'inviolabilità del diritto alla difesa in giudizio è sancita dall'art. 18 della Costituzione nazionale<sup>28</sup>. Secondo quanto sottolineato dalla Corte interamericana dei diritti umani, garantire un diritto e quindi individuare l'obbligazione positiva che da esso consegue – per il diritto di difesa quella di assicurare la presenza effettiva di un difensore<sup>29</sup> – implica che lo Stato interessato provveda alla creazione di strutture tali da essere in grado di "assicurare giuridicamente il libero e pieno esercizio dei diritti umani"<sup>30</sup>.

In Argentina la struttura deputata a garantire il diritto di difesa in giudizio, quale garantito dalla Costituzione nazionale, è la *Defensoría general* della nazione<sup>31</sup>, dotata dal 1994 di rango costituzionale e collocata gerarchicamente in posizione speculare rispetto al Ministero pubblico fiscale<sup>32</sup>. Il Ministero pubblico, ai sensi dell'art. 120 della Costituzione è infatti un organo indipendente<sup>33</sup>, dotato di autonomia funzionale e autarchia finanziaria, e "bicefalo", in quanto formato "da un procuratore generale della nazione e da un difensore generale della nazione". La prima funzione del Ministero pubblico, complessivamente inteso, consiste nel promuovere l'attuazione della giustizia, in difesa della legalità e degli interessi generali della società<sup>34</sup>. Il Ministero pubblico della Difesa è invece espressamente deputato all'esercizio, in ambito federale e davanti agli organismi internazionali, della difesa e rappresentanza in giudizio di tutte le persone<sup>35</sup>.

In ambito civile e commerciale, in sintonia con la possibilità, per chi non disponga di risorse economiche sufficienti, di usufruire del *beneficio de litigar sin gasto*<sup>36</sup>, l'intervento della *Defensa oficial* è riservato alla rappresentazione degli assenti o è subordinato alla dimostrazione da parte del richiedente della sua situazione di povertà<sup>37</sup>.

L'intervento della Difesa pubblica ufficiale in ambito penale è invece subordinato alla semplice circostanza che il soggetto si trovi, in qualsiasi stato e grado del procedimento, privo di assistenza legale<sup>38</sup>. Solo nel caso in cui il giudizio si concluda con la condanna dell'assistito, questo sarà tenuto a sostenere le spese della difesa, qualora risulti che possieda, al momento di emanazione della sentenza, le risorse sufficienti. Tale verifica è effettuata sulla base di una "relazione socio-ambientale"<sup>39</sup>.

In ambito penale l'inviolabilità della difesa in giudizio si traduce quindi nell'obbligatorietà della cosiddetta "difesa tecnica"<sup>40</sup>. Ma qual è l'estensione temporale all'interno della quale essa deve essere garantita? Il codice di procedura penale individua come momento iniziale il primo atto del procedimento pendente nei confronti di un soggetto<sup>41</sup>. Per quanto riguarda invece il termine finale, l'unica soluzione accettabile è l'estensione dell'inviolabilità del diritto di difesa alla fase di esecuzione della pena o dell'eventuale misura di sicurezza<sup>42</sup>.

Cosa accade allora quando l'imputato non designa, per ragioni economiche o di altro tipo, un difensore di fiducia o ne resta altrimenti privo? Il tribunale, giunto il momento in cui il rispetto dell'inviolabilità del diritto di difesa non tollera ulteriormente l'assenza di un'assistenza legale, nomina un difensore ufficiale "alla prima occasione, ma in ogni caso prima delle dichiarazioni rese dall'imputato" [*trad. nostra*]<sup>43</sup>.

La necessità della difesa tecnica è pertanto considerata alla stregua di un servizio pubblico imprescindibile, prestato anche contro la volontà dell'imputato<sup>44</sup>. È peraltro necessario che tale previsione si traduca nella pratica in un effettivo equilibrio tra accusa e difesa se, come sostiene Zaffaroni, "lo Stato di diritto potrà considerarsi minimamente rispettato

solo quando la difesa pubblica – che si occupa dei meno abbienti o dei poveri – abbia lo stesso potere e la stessa gerarchia del Ministero dell'accusa, ma, certamente, a condizione che su nessuno dei due gravi l'artiglio di alcuna agenzia del potere esecutivo" [*trad. nostra*]<sup>45</sup>. Prima e fondamentale differenza con il sistema italiano della difesa d'ufficio è quindi, in conformità con quanto sopra affermato, l'iniziale completa gratuità del servizio prestato dallo Stato in materia penale<sup>46</sup>, a prescindere da qualsiasi criterio reddituale riferito al soggetto che ne usufruisce. La legge organica del Ministero pubblico prevede infatti che, solo in caso di condanna, e nel caso che il giudice desuma dall'*informe socio-ambiental*, ovvero dall'analisi delle complessive condizioni socio-economiche del soggetto beneficiario, che quest'ultimo ha una disponibilità di reddito sufficiente a sostenere economicamente la difesa, "l'imputato in una causa penale che, a sua richiesta o per mancanza di designazione di un avvocato di fiducia, sia assistito da un Difensore pubblico ufficiale, dovrà pagare la sua difesa [...] se dispone dei mezzi sufficienti" [*trad. nostra*]<sup>47</sup>. Esiste pertanto, rispetto al sistema italiano del patrocinio a spese dello Stato, una differenza importante nella modalità di assegnazione del beneficio: nel sistema argentino non è posto a carico dell'imputato, difeso dall'avvocato d'ufficio, l'onere di attivarsi per richiedere il beneficio della gratuità del servizio, come invece è previsto nella legislazione italiana, ma piuttosto la gratuità è presupposta fino a prova contraria, che potrà essere data tramite l'accertamento sulla condizione socio-economica dell'imputato, operato d'ufficio dal giudice alla fine del processo. Questo porta evidenti vantaggi a livello di effettività del diritto di difesa, essendo l'assenza di un difensore di fiducia l'unico elemento considerato per far scattare il ricorso alla difesa pubblica. Si scongiura così il rischio, quasi all'ordine del giorno in Italia, che l'imputato o il condannato restino privi di un'effettiva difesa sia nelle more del procedimento volto a ottenere l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, sia a seguito di un esito negativo di quest'ultimo. Il meccanismo che regola l'intervento della *Defensa oficial* e la sua organizzazione interna<sup>48</sup> fanno sì che il difensore sia una figura costante e immancabile, dal primo atto del procedimento fino all'estinzione della condanna.

Sebbene dalla lettera delle disposizioni normative sembra che la *Defensa pública* intervenga in forma solamente sussidiaria rispetto alla difesa privata, il carico di lavoro gravante su di essa dimostra che, in materia penale, il suo ruolo è decisamente predominante. La percentuale di casi in cui è presente la *Defensa pública* si aggirano infatti, pur con le dovute differenze riscontrabili nelle varie fasi del giudizio, intorno al 70%<sup>49</sup>. Premesso che nel 2006 risultava presente nelle carceri federali una media di 9.500 detenuti<sup>50</sup>, il numero di coloro che erano assistiti da un difensore pubblico ammontava a circa 8.000.

Si deve però considerare che, a fronte dell'allarmante ampliamento della fascia di povertà e indigenza dovuto alla crisi del 2002, non si è registrato alcun incremento significativo nel numero di difensori pubblici<sup>51</sup>. Nella fase dell'esecuzione penale, in particolare, la presenza dei difensori pubblici risulta praticamente esclusiva, con la conseguenza che la presenza di soli tre giudici, un difensore e un pubblico Ministero, a fronte di circa 3.000 condannati in via definitiva<sup>52</sup> – detenuti nelle carceri federali sparse sull'intero territorio nazionale – rende praticamente impossibile un'effettiva garanzia del diritto di difesa<sup>53</sup>. Se al problema numerico aggiungiamo quindi le inevitabili difficoltà connesse con la distribuzione territoriale delle carceri federali, ecco allora che il proclamato equilibrio tra accusa e difesa, e con esso l'effettività del diritto in esame, vengono presto a mancare.

Ma a cosa è dovuta una percentuale così alta di soggetti che richiedono l'intervento della *Defensa pública* in campo penale? Una lettura incrociata delle condizioni economico-sociali della popolazione, da un lato, e della scarsissima incidenza dell'eccezione, prima menzionata, alla gratuità del servizio<sup>54</sup>, permette di rispondere senza troppe difficoltà. Secondo gli ultimi dati disponibili (2007), riferiti a 31 agglomerati urbani distribuiti in tutto il paese, risultano al di sotto della soglia di povertà 5.595.000 persone, pari a una percentuale del 16, 3% della popolazione, mentre l'8, 2% – 1.969.000 persone – è rappresentato da indigenti<sup>55</sup>. Tali cifre riflettono una tendenza discendente che ha avuto inizio nel 2003, anno in cui la percentuale di poveri ammontava addirittura al 54%, con il 27, 7% al di sotto della soglia di indi-

genza. Ancora nel 2006 la percentuale di poveri era del 26,9% della popolazione, con un 8,7% di indigenti. Degno di nota, a tal riguardo, il fenomeno sociale cosiddetto di “povertà con lavoro”, che tende ad aggravarsi con l’inflazione e che si aggiunge alla povertà da disoccupazione, per il quale un’altissima percentuale di lavoratori non riesce a oltrepassare la soglia di indigenza<sup>56</sup>.

Alla luce delle considerazioni svolte in merito alla difficoltà per la *Defensa pública* di assicurare una difesa effettiva, risulta essenziale la presenza, nel contesto federale, di altri due organi – la Commissione carcere e la *Procuración penitenciaria* – che riescono di fatto a coadiuvare la *Defensoría oficial* nella prestazione del proprio servizio.

Istituita nel 1998 su iniziativa del Difensore generale della nazione<sup>57</sup>, la Commissione carcere<sup>58</sup>, svolge il compito di verificare le condizioni di detenzione degli assistiti dalla *Defensa oficial*, che si trovano detenuti in carceri e istituti di detenzione sparsi in tutto il paese. La sua funzione non si limita alla mera registrazione delle situazioni di irregolarità, bensì consiste nell’attivare meccanismi per il loro superamento, tra cui un dialogo permanente con i responsabili della politica penitenziaria e con altri organismi che si interessano alla tutela degli interessi dei detenuti.

La *Procuración penitenciaria* è invece un organo cosiddetto “extra potere”<sup>59</sup>, creato nel 1993, con l’obiettivo di “proteggere i diritti umani dei detenuti a disposizione del Regime penitenziario federale, di tutte le persone private di libertà per qualsiasi motivo all’interno della giurisdizione federale, ivi comprese le questure, altri territori compresi nella propria giurisdizione e qualsiasi tipo di locale in cui si trovino persone private della libertà e dei processati e condannati in applicazione della giustizia federale, ancorché detenuti in stabilimenti provinciali” [*trad. nostra*]<sup>60</sup>. Configurandosi in concreto come organo di controllo dell’amministrazione penitenziaria federale, l’obiettivo della *Procuración penitenciaria* si risolve nel garantire che l’esecuzione della pena si svolga nel rispetto dei diritti fondamentali dei detenuti, ivi compreso ovviamente l’esercizio del diritto di difesa<sup>61</sup>.

Rientrano in particolare tra le funzioni del Procuratore penitenziario, ampliate dalla riforma del 2003<sup>62</sup>, svolgere indagini su atti o omissioni che incidano sui diritti dei detenuti, realizzare raccomandazioni o proposte dirette in particolare al Ministero della Giustizia, realizzare visite nei luoghi di detenzione, effettuare denunce penali o querele, informare le autorità giudiziarie competenti in merito all’attività svolta e presentare memorie inerenti a giudizi pendenti, in veste di *amicus curiae*. Per il compimento delle proprie funzioni il Procuratore penitenziario ha il potere di sollecitare ricorsi e richiedere chiarimenti o documenti a qualsiasi organismo dell’amministrazione pubblica nazionale, persona fisica o giuridica, pubblica o privata<sup>63</sup>.

## Conclusioni

Alla fine di questa esposizione si possono trarre brevemente alcune valutazioni, comparando la disciplina normativa argentina e quella italiana e le diverse pratiche a cui danno luogo.

Complessivamente la normativa argentina sembra risolvere, quanto meno come impostazione complessiva e al di là dei profili critici sopra denunciati, una serie di problemi che invece sono diffusi nel modello italiano. L’esistenza di un corpo di avvocati pubblici rende chiaro il soggetto di riferimento per la persona non abbiente che richieda un’assistenza legale, essendo noti e stabili gli uffici ai quali le persone si possono rivolgere. Oltre alla visibilità, anche la necessità dell’esistenza di un’attività di consulenza facilmente accessibile è soddisfatta dall’esistenza dei difensori pubblici.

Il fatto che il difensore pubblico intervenga automaticamente in giudizio e sia obbligato a prestare il proprio servizio per tutto il procedimento, indipendentemente dalla decisione sul pagamento degli onorari a carico dell’imputato, che è presa d’ufficio dal giudice alla fine del processo e solo in caso di condanna, costituisce una ulteriore garanzia dell’effettività del diritto di difesa e lo differenzia rispetto alla situazione italiana, che prevede l’onere dell’imputato, difeso dall’avvocato d’ufficio, di presentare comunque l’istanza per la concessione del patrocinio a spese dello Stato.

D'altra parte, la vitalità della società civile e il suo impegno diretto nella tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali, nell'esperienza argentina, permettono di mettere da parte possibili timori di una sorta di assolutismo del pubblico: se la presenza di un corpo di difensori pubblici potrebbe far sorgere timori in merito alla loro indipendenza dagli indirizzi politici del potere pubblico, lo spazio lasciato all'iniziativa dei privati suggerisce piuttosto la presenza di un modello di integrazione tra i due soggetti. Questo permette di assicurare, da un lato, un ampio accesso alla giustizia, giovandosi dell'organizzazione capillare e egualitaria del pubblico, mentre, dall'altro, permette di mantenere il potere di controllo della società civile sull'apparato statale e di portare di fronte ai giudici istanze appartenenti alle minoranze.

È interessante, a confronto con il panorama italiano, sottolineare che l'attivismo della società civile si è affermato nonostante la presenza di un servizio pubblico che in astratto si pone come monopolista del servizio di difesa pubblica. Anzi la capacità delle Ong di fornire servizi di consulenza e patrocinio in modo capillare si deve in gran parte alla collaborazione da loro istituita con il servizio pubblico. In Italia dove non esiste un servizio pubblico, sono poche anche le esperienze di consulenza e assistenza offerte dalla società civile: nessuna in campo penale, le poche esistenti concentrate nel campo del diritto del lavoro e istituite dai sindacati. Anche in Italia oggi si assiste a un fermento di iniziative della società civile che riguardano però soprattutto la consulenza giuridica, mentre è tutto ancora bloccato nel campo del patrocinio penale. In questo settore l'intervento della società civile è fino a oggi stato bloccato dalla normativa relativa alla professione forense. Le recenti riforme legislative hanno forse aperto qualche prospettiva. Tra le modifiche introdotte dal DL 223/06 (cosiddetto "decreto Bersani")<sup>64</sup> due in particolare sembrano destinate a incidere sulle modalità di prestazione dell'assistenza legale: l'eliminazione delle tariffe fisse o minime e l'abrogazione del divieto di fornire, da parte di società di persone o associazioni tra professionisti, servizi professionali di tipo interdisciplinare<sup>65</sup>. Si tratterà quindi di verificare se, e in che termini, queste modifiche si ripercuoteranno sull'assistenza legale gratuita e sulla tipologia dei soggetti – non più solo liberi professionisti, ma anche società o associazioni – legittimati a intervenire nella difesa dei non abbienti.

## NOTE

- 1 Cfr. E.R. Zaffaroni (2002), "Las ideas básicas en la relación defensa pública – Estado de derecho" *Pena y Estado. Revista latinoamericana de política criminal*, n. 5, p. 18: "dalla previsione di una difesa reale dipenderà una delle condizioni basilari dell'esistenza dello stato di diritto"[trad. nostra].
- 2 "Una Costituzione può essere avanzatissima per i principi e diritti che sancisce e, senza dubbio, non essere più che un pezzo di carta se manca di tecniche coercitive – ovvero di garanzie – che permettano il controllo e la neutralizzazione del potere e del diritto illegittimo". Così L. Ferrajoli (2001), *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, Roma-Bari, p. 892.
- 3 Il diritto di difesa è spesso inserito nel più ampio concetto di "accesso alla giustizia". Per un approfondimento a tal riguardo si veda in particolare M. Cappelletti (a cura di) (1978-1979), *Access to Justice*, Giuffrè, Milano. Per l'uso del concetto nel contesto argentino si può vedere R.O. Berizonce (1987), *Efectivo acceso a la justicia*, Libreria Editora Pratense, La Plata, e più recentemente H. Birgin, B. Kohen (a cura di) (2006), *Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- 4 Cfr. L. Ferrajoli, *Garantismo y defensa penal o sobre la defensa pública*, intervento alla IX Riunione annuale del Ministero pubblico della Difesa e III Incontro nazionale del Ministero pubblico della Difesa.
- 5 Si veda in particolare la classificazione effettuata da M.F. Lopez Puleio (2002), "Justicia penal y defensa pública. La duda pendiente" *Pena y Estado. Revista latinoamericana de política criminal*, n. 5, pp. 23 ss.

- 6 In molti paesi europei (per esempio, Regno Unito) e non (per esempio, Guatemala) si propende tuttavia per l'utilizzo di un sistema misto.
- 7 Si tenga altresì presente che la difesa d'ufficio è normalmente prevista solo in ambito penale.
- 8 Si rimanda in particolare all'analisi svolta da S. Maris Martínez (2002), "Defensa pública, derecho del pueblo" *Pena y Estado. Revista latinoamericana de política criminal*, n. 5, pp. 49 ss.
- 9 Il riferimento è in via principale alle organizzazioni non governative.
- 10 Legge 134/01, in G.U. 20 aprile 2001, n. 92.
- 11 Dpr 30 maggio 2002, n. 115 "Testo Unico in materia di spese di giustizia", in G.U. 15 giugno 2002, n. 39.
- 12 E. Caldara, C. Cavagnani (1893-1899), voce "Avvocatura dei poveri", in *Digesto italiano*, IV, 2, Torino, p. 710.
- 13 Art. 24 Cost.: "Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione. La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari".
- 14 Si deve inoltre ricordare che, successivamente all'entrata in vigore della Costituzione, e grazie al richiamo operato dal suo art. 10, comma 1, il diritto alla difesa in giudizio ha trovato strumenti di protezione anche in alcuni trattati internazionali, in particolare nella Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, comma 3, lett. c) (approvata a Roma il 4 dicembre 1950 e recepita nell'ordinamento italiano con legge 4 agosto 1955, n. 848), nel Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 14, comma 3, lett. d) (approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966 e recepito dall'ordinamento italiano con la legge 25 ottobre 1977, n. 881), e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art. 47 (approvata in occasione del Consiglio europeo di Nizza il 7 dicembre 2000).
- 15 Si veda G. Cascini (1996), "L'assistenza legale dei meno abbienti: una riforma che non può più attendere", *Questione giustizia*, n. 3-4, p. 670.
- 16 Si veda G. Cascini, *op. cit.*, p. 667
- 17 Che la Costituzione con l'espressione "appositi istituti" non abbia inteso riferirsi a organismi superindividuali, ma a complessi di norme regolatrici di determinati rapporti unitariamente considerati è stato sostenuto dalla Corte costituzionale nella sentenza 22 dicembre 1964, n. 114, nella sentenza 16 giugno 1970, n. 97, e nelle sentenze 35 e 58 del 1973. Si veda in proposito G. Cascini, *op. cit.*, e G. De Cesare (1964), "Ambivalenza dell'istituto del gratuito patrocinio", *Giurisprudenza Costituzionale*, pp. 1175-1178. Per alcune critiche dell'atteggiamento di "timidezza" tenuto dalla Corte durante l'adozione di tali decisioni si può vedere la letteratura citata da Cascini: C. Mortati (1970), "Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro i comportamenti omissivi del legislatore", *Foro it.*, V, pp. 153 ss.; M. Cappelletti (1968), "La giustizia dei poveri", *Foro it.*, V, p. 114; A. Pizzorusso (1967), "L'art. 24, comma 3 della Costituzione e le vigenti disposizioni sul gratuito patrocinio", *Foro it.*, V, 1.
- 18 Le tappe intermedie di questo processo di definizione di una disciplina organica del patrocinio a spese dello Stato sono state alcune leggi di settore che hanno esteso nel corso degli anni la possibilità di accedere a tale servizio: la legge 533/73 sul processo del lavoro, la legge 117/88 sulla responsabilità civile dei magistrati, la legge 217/90 di riforma del codice di procedura penale, che ha introdotto il patrocinio a spese dello Stato nel processo penale e nel processo civile instaurato per richiedere i danni derivanti da reato.
- 19 Si veda Ministero della Giustizia – Dipartimento per gli Affari di Giustizia – Direzione generale della Giustizia Penale – Ufficio I, *Relazione al Parlamento sull'applicazione del Dpr 115/02 Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia* "relativamente al Patrocinio a spese dello Stato nel processo penale (ai sensi dell'art. 294 del Dpr 115/02)", analisi dei dati relativi al periodo 1995-2006, edizione giugno 2007.
- 20 Il dato, lungi da far pensare a un calo del tasso di detenzione nelle carceri italiane deve essere associato all'effetto della legge di indulto approvata nel luglio 2006, provvedimento che ha, almeno temporaneamente, ridotto il numero dei detenuti. Per avere un'idea della reale situazione delle carceri italiane può essere utile confrontare il dato con quello della fine di dicembre dell'anno 2005: 61.264 detenuti, di cui 33,01% stranieri.  
Si veda il sito [www.giustizia.it/statistiche/statistiche\\_dap/archivio\\_indice.htm](http://www.giustizia.it/statistiche/statistiche_dap/archivio_indice.htm).
- 21 Art. 79, comma 2, del Dpr 115/02.
- 22 In questo senso si è espressa la Corte costituzionale nella sentenza del giugno 1995, n. 219 (*Foro it.*, I, 1995, 2028 con nota di F. Cipriani), che ha dichiarato incostituzionale l'art. 5, comma 3, della legge 217/90, per violazione dell'art. 3 Cost., "nella parte in cui consente che l'autorità consolare possa limitarsi ad attestare che l'autocertificazione dello straniero circa le proprie condizioni di reddito non è, per quanto a sua conoscenza, mendace", in questo modo richiedendo un accertamento positivo da parte dell'autorità consolare.

- 23 Il Dpr 115/02 ha introdotto una norma che mitiga parzialmente la disciplina precedente: pur richiedendo espressamente, in ottemperanza alla sentenza della Corte costituzionale citata alla nota precedente, che l'autorità consolare effettui un accertamento positivo in merito alla condizione economica del soggetto richiedente (art. 79, comma 2), prevede poi, in relazione al solo processo penale, che nel caso di impossibilità di produrre la certificazione richiesta il cittadino straniero possa sostituirla con un'autocertificazione. La norma rimanda sostanzialmente la decisione ai giudici, che di fatto solo raramente ritengono provato il requisito dell'impossibilità.
- 24 Per una riflessione sulle problematiche attuali suscitate dalla nuova disciplina del patrocinio a spese dello Stato si può vedere la tesi di G. Macri, "Difesa d'ufficio e gratuito patrocinio. Aspetti sociologici e giuridici", disponibile on-line sul sito [www.altrodiritto.unifi.it/marginal/macri/index.htm](http://www.altrodiritto.unifi.it/marginal/macri/index.htm).
- 25 Si intendono generalmente per "codici di fondo", il codice civile, commerciale, penale, del lavoro e della sicurezza sociale. Si veda in particolare quanto disposto dall'art. 75, inciso 12 della Costituzione nazionale.
- 26 Art. 121 Costituzione nazionale argentina. Tra le varie innovazioni conseguenti alla riforma costituzionale del 1994 si inserisce l'attribuzione alla città di Buenos Aires – che inizia così a essere definita autonoma – di un "regime di governo autonomo, con poteri propri di legislazione e giurisdizione". Ne consegue pertanto la coesistenza di tre differenti livelli di organizzazione giudiziaria: federale, provinciale e della città autonoma di Buenos Aires. In materia penale quest'ultima esercita tuttavia una competenza molto ridotta, essendo riferita in via esclusiva ai delitti contravvenzionali ai quali si è recentemente aggiunto la detenzione di armi a uso civile. Ricadono pertanto nella giurisdizione dei tribunali federali – le cui delegazioni sono presenti in quasi tutte le province – tutti i reati di loro esclusiva competenza ai sensi dell'art. 33 Cpp nazionale, e quelli cosiddetti "ordinari" qualora commessi nel territorio della città di Buenos Aires. Il sistema federale dispone peraltro di proprie carceri – esattamente 25 – distribuite su tutto il territorio nazionale. Si veda in particolare il sito del Servizio penitenziario federale [www.spf.gov.ar](http://www.spf.gov.ar).
- 27 La distribuzione assolutamente disomogenea della popolazione, la diversa estensione territoriale delle varie province e la peculiare organizzazione giudiziaria di ciascuna di esse, sono solo alcune delle ragioni che comportano l'impossibilità di estendere alla giustizia provinciale le considerazioni svolte in merito a quella federale.
- 28 Per un'interessante analisi comparativa si rimanda a quanto stabilito, in materia di diritto di difesa, dalla Convenzione americana dei diritti umani, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dal Patto internazionale sui diritti civili e politici, rispettivamente agli artt. 8, 2, lett. d); 6, 3, lett. c) e 14, 3 lett. d).
- 29 Il diritto di difesa non può certamente considerarsi garantito dalla mera assegnazione di un avvocato difensore. La necessità che la difesa non si risolva in una presenza soltanto formale di quest'ultimo è stata chiaramente affermata, tra l'altro, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che, nel caso *Artico* del 1980 affermò che "se le autorità rilevano che l'assistenza è meramente nominale, sono obbligate a sostituire l'avvocato o a imporgli il compimento dei suoi doveri di difesa" [*trad. nostra*]. Sentenza che dovrebbe e avrebbe dovuto portare a un complessivo ripensamento di tutto il sistema italiano della difesa d'ufficio, che troppo spesso si traduce in una totale ineffettività della difesa.
- 30 Si vedano in particolare le sentenze *Velásquez Rodríguez* e *Godínez Cruz*, rispettivamente del 29 luglio 1988 e del 20 gennaio 1989 e le considerazioni svolte da M.F. Lopez Puleio (2006), "Acceso a la justicia (también) para los detenidos", in H. Birgin, B. Kohen (a cura di), *op. cit.*, pp. 177 ss.
- 31 In ragione dell'esistenza della forma di governo federale, non esiste un sistema unico di Defensa pública, dal momento che la sua organizzazione rientra nella competenza esclusiva di ogni provincia.
- 32 Il Ministero público fiscal, l'equivalente del pubblico Ministero italiano, è l'organo deputato all'esercizio dell'azione penale. Il Ministero pubblico è disciplinato nel suo complesso, cioè sia per quanto riguarda la funzione di accusa che quella di difesa, dalla legge organica 24.946, dettata in attuazione del disposto costituzionale (art. 120). L'art. 1 della legge individua la funzione principale del Ministero público nel "promuovere l'attuazione della giustizia in difesa della legalità e degli interessi generali della società" [*trad. nostra*].
- 33 In base alla legge n. 1893 "Organizzazione della giustizia nella capitale federale", le attribuzioni e i doveri della Defensoría, erano stabiliti dalla Corte Suprema di Giustizia della nazione e dalle Corti d'Appello della giustizia nazionale, configurando così un'inaccettabile dipendenza della stessa dal potere giudiziario.
- 34 Per un quadro complessivo del ruolo svolto dal Ministero pubblico si veda in particolare l'art. 25 della legge 24.946.
- 35 Si veda in particolare l'art. 60 della legge 24.946, che elenca doveri e attribuzioni dei Difensori pubblici ufficiali. Per un'analisi complessiva della legge organica del Ministero pubblico si rimanda alla ricerca svolta nel 2005 dal Cels, Centro de estudios legales y sociales, dal titolo *Ejes para una reforma del Ministerio Público*. Si segnala tra l'altro che è prevista a breve l'emanazione da parte del Congresso nazionale di una nuova legge di riforma in materia.
- 36 Il *beneficio de litigar sin gasto* è disciplinato dall'art 78 c.p.c. nazionale: "Coloro che sono privi di risorse economiche potranno, prima di presentare il ricorso o in

- qualsiasi stato del processo, richiedere la concessione del beneficio di litigare senza spese [...]. Non osta alla concessione del beneficio la circostanza che il richiedente disponga delle risorse indispensabili per provvedere alla propria sussistenza qualunque sia l'origine delle risorse" [trad. nostra].
- 37 Art. 60 della legge 24.946 e artt. 1-3 della risoluzione 754/98 dettata dalla Defensoría oficial in attuazione degli artt. 60, 63, comma 3, 64 della legge 24.946. Operano in ambito civile la Defensoría pubblica dei poveri e degli assenti, la Defensoría dei minori e degli incapaci e la Defensoría in materia civile, commerciale federale e contenzioso amministrativo. Mentre nel caso di assenti e minori l'intervento è d'ufficio, nel caso dei poveri è subordinato alla richiesta dell'interessato. La creazione di queste strutture ha risposto all'esigenza, più volte manifestata dalla Defensoría general della nazione negli ultimi anni, che il servizio di difesa offerto dallo Stato copra tutti i settori, non solamente quello penale.
- 38 Art. 60 della legge 24.946 e art. 107 Cpp nazionale.
- 39 Art. 63 della legge 24.946. Secondo quanto disposto dall'art. 6 della risoluzione 754/98, *cit.*, tale possibilità deve essere, "appena ve ne sia l'opportunità", comunicata all'interessato da parte del Difensore pubblico. Ai sensi del sesto "considerando" della direttiva stessa, il fondamento del pagamento "risiede nella necessità di assicurare, in condizioni di uguaglianza, l'efficienza del servizio pubblico di difesa; e trova la sua giustificazione normativa nell'art. 14.3 del Patto sui diritti civili e politici" [trad. nostra].
- 40 Si intende per difesa tecnica il diritto di ogni persona a essere rappresentata e difesa da un avvocato. A esso si accompagna la cosiddetta "difesa materiale" consistente invece nel diritto a essere ascoltati nel procedimento pendente nei propri confronti. Si veda in particolare l'art. 104 Cpp nazionale.
- 41 Tutte le garanzie costituzionali in materia penale devono, infatti, essere poste in essere a partire dal momento in cui un soggetto è indicato come autore di un fatto punibile a titolo di reato, essendo quello il momento a partire dal quale la sua libertà personale diviene suscettibile di essere lesa dall'esercizio del potere punitivo statale. Così J. Maier (1996), *Derecho procesal penal*, Tomo I Fundamentos, Editores del Puerto, Buenos Aires, pp. 548 ss. Si veda anche quanto disposto dall'art. 72 Cpp nazionale.
- 42 L'effettivo rafforzamento in ambito federale del cosiddetto "processo di giudicializzazione" della fase esecutiva della pena è in realtà relativamente recente. Risale infatti alla riforma processuale del 1991, con la quale venne emanato il codice di procedura penale nazionale. Tale riforma introdusse nell'ordinamento la figura del giudice dell'esecuzione come organo unipersonale e competente a conoscere ogni questione inerente all'esecuzione penale. Lo strumento di accesso alla giustizia previsto a favore dei soggetti condannati è l'incidente di esecuzione (art. 491 c.p.p.). Attraverso di esso l'interessato, il difensore e il pubblico Ministero possono proporre qualsiasi questione inerente all'esecuzione. Il giudice deve decidere in merito nel termine di cinque giorni. Di fondamentale importanza a riguardo la sentenza dettata nel caso *Romero Cacharane* dalla Corte Suprema di Giustizia della nazione.
- 43 Artt. 107 e 197 Cpp nazionale. L'art. 112 Cpp nazionale prevede inoltre che "in nessun caso il difensore dell'imputato potrà abbandonare la difesa e lasciare il proprio cliente senza avvocato. Nel caso in cui lo facesse si provvederà alla sua immediata sostituzione con un difensore pubblico. Fino a quel momento egli resterà comunque obbligato a proseguire l'incarico" [trad. nostra]. L'unica eccezione all'obbligatorietà è rappresentata dal diritto a difendersi da solo, prevista in tutti i codici di procedura penale argentini, sebbene subordinata alla condizione – sancita per la giustizia federale dall'art. 104 Cpp – che non sia "pregiudicata l'efficienza della difesa e ostacolato il normale svolgimento del processo" [trad. nostra].
- 44 Per osservazioni in tal senso si rimanda a J. Maier, *op. cit.*, p. 551.
- 45 E.R. Zaffaroni, *op. cit.*, p. 20.
- 46 L'art. 25, lett. k), della legge organica 24.946 pone tra le competenze del Ministero pubblico quella di "esercitare la difesa della persona e i diritti di coloro che sono soggetti a giudizio tutte le volte che sia necessaria in materia penale, e negli altri fori quando i soggetti sono poveri o assenti in giudizio" [trad. nostra]. L'unica eccezione in materia penale al principio di gratuità iniziale a priori, sussiste nel caso in cui la Defensoría oficial assista i soggetti querelanti. In questo caso si applica infatti il meccanismo proprio dei giudizi civili: assistenza dell'interessato previa dimostrazione dello stato di indigenza.
- 47 Art. 63 della legge 24.946.
- 48 Essa è integrata da funzionari pubblici, retribuiti indipendentemente dal numero di cause patrocinata e sottoposti a meccanismi di controllo, tra cui il potere disciplinario di cui gode il Difensore generale della nazione, ai sensi dell'art. 16 della legge 24.946.
- 49 Si rimanda a tal proposito all'Informativa annuale della Defensoría general della nazione, pubblicata sul sito [www.mpd.gov.ar](http://www.mpd.gov.ar).
- 50 Secondo i dati forniti dal Servizio penitenziario federale, nel 2006 si è passati da un massimo di 9.673 detenuti a gennaio, a un minimo di 9.380 a dicembre. Tale diminuzione è in gran parte imputabile a un ricorso di *habeas corpus* collettivo, cosiddetto "correttivo", presentato con riferimento al carcere di Devoto, a Buenos Aires. Ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 43 della Costituzione, "quando il diritto leso, limitato, alterato o minacciato fosse la libertà fisica, o in caso di aggravio illegittimo della forma o

delle condizioni di detenzione, o nel caso di sparizione forzata di persone, l'azione di habeas corpus potrà essere promossa dalla persona interessata o da chiunque in suo favore e il giudice dovrà decidere rapidamente anche in periodo di vigenza dello stato di assedio" [trad. nostra].

- 51 Il numero di difensori pubblici è rimasto fermo a quota 201 tra il 2002 e il 2003, mentre è aumentato solo fino a 206 nel 2004. Tra la fine del 2007 e l'inizio del 2008 è prevista l'aggiunta di altri tre difensori, di cui uno destinato alla Defensoría pública oficial ante los juzgados nacionales de ejecución penal. I fondi assegnati al Ministero pubblico della Difesa nel 2006, in pesos argentini, risultano aumentati dell'Ottanta% rispetto al 2001. La conversione in dollari svela tuttavia che essi sono in realtà diminuiti del 60%. Risulta invece che per il 2007 sia previsto un aumento effettivo del 35% rispetto al 2006, essendo assegnati al Ministero della Difesa 38 milioni di dollari. Si veda a riguardo i dati pubblicati sul sito del Centro de estudios de justicia de las Americas (Ceja): [www.cejamerica.org/reporte/muestra\\_pais3.php?idioma=espanol&pais=ARGENTIN&tipereporte=REPORTE3&seccion=MIPUDEFE](http://www.cejamerica.org/reporte/muestra_pais3.php?idioma=espanol&pais=ARGENTIN&tipereporte=REPORTE3&seccion=MIPUDEFE).
- 52 Il numero di detenuti che si trovano a disposizione del Sistema penitenziario federale è calcolato facendo esclusivo riferimento a coloro che si trovano nelle carceri federali (o provinciali purché soggetti comunque alla competenza federale), restando quindi esclusi quelli che si trovano in luoghi di detenzione diversi, per problemi legati essenzialmente a una loro difficile quantificazione. Molto interessanti a tal riguardo le statistiche, divise anche in ragione delle fasi processuali e degli istituti penitenziari, riprodotte nei rapporti annuali della Defensoría general de la nación e della Commissione carcere, disponibili sul sito [www.mpd.gov.ar](http://www.mpd.gov.ar).
- 53 Ed è proprio la fase dell'esecuzione penale che viene normalmente presa in considerazione come cartina di tornasole per mettere in luce l'evidente insufficienza di risorse di cui dispone il Ministero pubblico della Difesa. A tal proposito è peraltro possibile effettuare una netta distinzione tra coloro che imputano l'ineffettività della difesa a problemi esclusivamente quantitativi e di distribuzione territoriale (sia i tre giudici dell'esecuzione, sia la Defensoría pública oficial ante los juzgados nacionales de ejecución penal hanno sede a Buenos Aires), e coloro che fanno invece riferimento a problemi qualitativi, tra cui in particolare l'assenza di specializzazione per materia dei difensori pubblici. Una delle prime sfide della Defensa pública consiste in ogni caso nella sua estensione territoriale, al fine di essere fisicamente presente nelle periferie delle grandi città e nei territori rurali, spesso dimenticati dallo Stato. Per considerazioni in tal senso si veda in particolare S. Ramirez (2003), "Problema y desafíos para la defensa pública penal en América Latina", *Sistemas Judiciales. Los Jueces y la Información*, pubblicazione semestrale del Centro de estudios de justicia de las américas – Ceja, n. 6, p. 107.
- 54 Una percentuale quasi trascurabile di soggetti risulta in grado di sostenere le spese della difesa.
- 55 Le stime sono realizzate a partire dalle informazioni fornite dalla *Encuesta permanente de hogares* (Eph), programma nazionale che ha la finalità di analizzare le caratteristiche socio-demografiche e socio-economiche della popolazione. Il metodo utilizzato per la rilevazione dei dati consiste nel comparare i redditi annuali con la linea di povertà, parametro riferito al valore di beni e servizi considerati necessari per la soddisfazione dei bisogni primari. L'indagine è condotta in riferimento sia alle famiglie, sia ai singoli. Con riferimento alle famiglie si calcola in particolare, per ogni periodo di riferimento, una linea di povertà che tenga in considerazione le differenze – numeriche, di età e di genere – tra di esse. Per un approfondimento sulla metodologia utilizzata si veda "Acercas del método utilizado para la medición de la pobreza en Argentina", su <http://defenpo3.mpd.gov.ar/web/pobres/indec/006metodologia.htm>. Per un'analisi complessiva dei dati riferiti al primo semestre del 2007, messi a confronto con quelli del 2003, si rimanda invece alla ricerca "Incidencia de la pobreza y de la indigencia en los 31 aglomerados urbanos", pubblicata sul sito dell'Istituto nacional de estadística y censos de la República Argentina (Indec), [www.indec.mecon.ar](http://www.indec.mecon.ar).
- 56 Secondo quanto pubblicato dal quotidiano *Clarín*, sulla base dei dati forniti dall'Indec, nel 2005 circa il 50% della popolazione occupata non era in grado di acquistare i beni alimentari contenuti nel paniere di riferimento. Per considerazioni a riguardo si veda H. Birgin, B. Kohen, "El acceso a la justicia como derecho" in H. Birgin, B. Kohen (a cura di), *op. cit.*, pp. 22 ss.
- 57 Risoluzione 26 febbraio 1998, n. 158. Rientra tra i doveri del Difensore generale della nazione, ai sensi dell'art. 51 della legge 24.946, quello di "realizzare tutte le azioni volte alla difesa e alla protezione dei diritti umani" e "promuovere e attuare politiche per facilitare l'accesso alla giustizia dei settori discriminati".
- 58 La Commissione, inserita nell'ambito della Segreteria generale di politica istituzionale, ha una struttura propria, con personale amministrativo e tecnico, ma è concretamente diretta da un gruppo di difensori ufficiali che svolgono questo incarico su base onorifica, mantenendo il proprio ruolo all'interno della Defensoría. Per un approfondimento si rimanda a M.F. Lopez Puleio (2006), "Acceso a la justicia (también) para los detenidos", in H. Birgin, B. Kohen (a cura di), *op. cit.*, pp. 183 ss.
- 59 A seguito della riforma del 1994 hanno assunto rango costituzionale tre organi extra potere: l'Auditoria generale della nazione, il Defensor del pueblo e il Ministero pubblico, disciplinati rispettivamente dagli artt. 85, 86 e 120 della Costituzione nazionale.
- 60 La Procuración penitenciaria fu inizialmente creata dal potere esecutivo con il decreto 29 luglio 1993, n. 1598. La legge 17 dicembre 2003, n. 25.875, le ha invece attribuito una nuova gerarchia istituzionale, prevedendo il suo inserimento nell'ambito del potere legislativo.

- 61 Funzione che riveste un ruolo cruciale anche alla luce della percentuale estremamente alta in Argentina di soggetti che si trovano in custodia cautelare
- 62 Vedi nota 51.
- 63 L'art. 18 della legge n. 25.875 prevede espressamente a carico di tali soggetti un obbligo di collaborazione.
- 64 DL 4 luglio 2006, n. 223, come convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, recante "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale".
- 65 Si veda in proposito l'art. 2, lett a) e c), del decreto citato. Per considerazioni inerenti le ripercussioni della nuova disciplina sulla professione forense si rimanda a quanto espresso dal Consiglio nazionale forense, [www.consiglionazionaleforense.it/files/4027/C-22%202006.pdf](http://www.consiglionazionaleforense.it/files/4027/C-22%202006.pdf).

# **ORDINE & DISORDINE**

**a cura della Fondazione Michelucci**

## ORDINE & DISORDINE

---

### *Curatori del volume*

Alessandro Margara, Saverio Migliori, Alessio Scandurra, Nicola Solimano

### *Progetto grafico e realizzazione*

Alessandra Misuri (Fondazione Michelucci)

### *Referenze fotografiche*

La sequenza di immagini interne al volume è relativa all'inaugurazione del Giardino degli Incontri presso il carcere di Sollicciano a Firenze, il 27/6/2007. Foto: Archivio della Fondazione Michelucci

## Regione Toscana - Assessorato alle Politiche sociali

---

Via di Novoli 27 – 50126 Firenze – Tel. 055/4382111

[www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)

### *Assessore*

Gianni Salvadori

### *Dirigente settore Cittadinanza sociale*

Giovanni Lattarulo

### *Dirigente settore Governo socio-sanitario*

Giovanna Faenzi

### *Referente area Carcere*

Piero Luchetti Martignoni

## Fondazione Giovanni Michelucci onlus

---

Via Beato Angelico 15 – 50014 Fiesole – Tel. 055/597149 – Fax 055/59268

[fondazione.michelucci@michelucci.it](mailto:fondazione.michelucci@michelucci.it) – <http://www.michelucci.it>

### *Presidente*

Alessandro Margara

### *Direttore*

Corrado Marcetti

### *Coordinatore delle attività di ricerca*

Nicola Solimano

### *Comitato scientifico*

Nedo Baracani, Francesco Carnevale, Claudia Conforti, Mauro Cozzi, Adriana Dadà, Silvano D'Alto, Giuseppe Faso, Giuseppe Germano, Ezio Godoli, Raimondo Innocenti, Patrizia Meringolo, Giancarlo Paba, Massimo Pavarini, Gianni Pettena, Ines Romitti, Emilio Santoro, Alessandro Suppressa, Antonio Tosi, Lamberto Tozzi

### *Consiglio di amministrazione*

Paolo Bechi, Roberto Dami, Michelangelo Fabbrini, Aldo Frangioni, Franco Gori, Stefano Salmoria, Enrico Loris Vannucci

## **PREFAZIONI**

---

Gianni Salvadori	<i>Assessore alle Politiche sociali della Regione Toscana</i>	4
Maria Pia Giuffrida	<i>Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria</i>	6
Alessandro Margara	<i>Presidente della Fondazione Michelucci</i>	9

## **ORDINE&DISORDINE**

---

<b>Il destino del carcere</b>		17
Alessandro Margara		
<b>Per un governo democratico della sicurezza</b>		51
Massimo Pavarini		
<b>Indulto e recidiva</b>		59
Claudio Sarzotti		
<b>Ossessione securitaria e criminalizzazione degli esclusi</b>		67
Salvatore Palidda		
<b>La detenzione degli stranieri</b>		79
Alessio Scandurra		
<b>La difesa dei non abbienti in Italia: problemi e prospettive</b>		97
Katia Poneti, Alida Surace		
<b>Carcere e sanità. Situazione e prospettive in Italia</b>		111
Bruno Benigni		
<b>Un percorso per il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		125
Forum nazionale per il diritto alla salute in carcere		
<b>Gli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		135
Franco Scarpa		
<b>Prospettive di riforma dell'imputabilità</b>		143
Francesco Maisto		
<b>Droghe e "valori": un ritorno al futuro</b>		151
Grazia Zuffa		
<b>Droghe, legge penale e carcere</b>		161
Franco Corleone		

## **L'OSSERVATORIO SULLE STRUTTURE PENITENZIARIE DELLA TOSCANA**

---

<b>Le cifre della detenzione in Toscana</b>		171
Saverio Migliori		
<b>Misure alternative e recidiva: il caso della Toscana</b>		181
Eleonora Garosi		
<b>Area penale esterna in Toscana. Effetti dell'indulto</b>		205
Stefano Cinotti, Rossella Giazzi, Beatrice Lippi, Susanna Rollino		
<b>La percezione del trattamento</b>		211
Patrizia Meringolo		
<b>Esperienze di formazione integrata</b>		231
Nedo Baracani		
<b>Il trattamento dei condannati per abusi sessuali in carcere: il progetto della Casa circondariale di Prato</b>		243
Pasquale Scala		
<b>Gli autori</b>		254

## Carcere e sanità. Situazione e prospettive in Italia

Bruno Benigni

### La situazione attuale

---

A volte, l'opinione pubblica viene a conoscenza dei problemi di salute della popolazione carceraria da notizie drammatiche che rivelano eventi di suicidi o morti per tardivo intervento. La notizia si chiude lì, nella distrazione generale, senza suscitare particolari emozioni e soprattutto senza motivare pronunciamenti autorevoli, indagini di merito e provvedimenti adeguati.

La spiegazione è semplice, riconducibile al carattere chiuso del sistema penitenziario italiano che, nonostante i tanti stimoli ad aprirsi, mantiene molti dei caratteri della struttura totale. La trasparenza non è di casa nelle carceri italiane.

Chi, come la Corte dei conti, volesse dare conto dello stato di salute dei detenuti nelle carceri italiane si trova dinanzi ad un vuoto di informazioni organizzate, perché non esiste, dopo cinquanta anni di gestione del Ministero della Giustizia, un sistema epidemiologico che documenti morbilità e mortalità per causa in tempo reale e completo.

Questo non significa affatto che al silenzio corrisponda uno stato normale, analogo a quello dei cittadini liberi.

No, il silenzio copre semplicemente uno stato disastroso e insostenibile della salute dei detenuti e degli internati di cui non si dà conto alla collettività.

Parlano poco, quando possono, i detenuti, sono silenti gli operatori, tace l'Istituzione responsabile.

Eppure, tra le righe, è possibile intravedere la condizione sanitaria delle carceri italiane. Lo ha fatto un'inchiesta parlamentare negli anni Novanta, se ne è occupato l'Ufficio del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa nel giugno 2005, ha preso posizione Amnesty international, ha fornito dati discontinui, e naturalmente approssimativi, lo stesso Dipartimento della amministrazione penitenziaria in occasione della stesura di un Progetto obiettivo per la salute dei detenuti.

Anche ad un osservatore esterno come Alvaro Gil-Robles, Commissario per i diritti umani per il Consiglio d'Europa, che ha compilato un Rapporto a conclusione della sua visita in Italia dal 10 al 17 giugno 2005 e che ha attinto le informazioni con colloqui diretti con i direttori degli istituti penitenziari, è apparso immediatamente evidente lo scarto tra i bisogni di salute dei detenuti e le risposte tardive e incomplete che il Servizio sanitario penitenziario è in grado di assicurare.

Il quadro allarmato trova conferma nei più recenti dati forniti dal DAP che ha raccolto, a cavallo tra il 2004 e il 2005, alcuni "indici di stato di salute". Pur essendo valutazioni approssimative, lontane dal vero per difetto, la salute sarebbe buona tra i detenuti per il 20 per cento, mediocre e/o scadente per il 75%, grave per il 4-5%.

I confronti con la salute percepita dai cittadini liberi mostrano uno stato di salute nettamente peggiore.

Se poi l'analisi si addentra tra le patologie riscontrate tra i detenuti, si ha la netta percezione di una concentrazione di malati che non ha riscontro in nessuna struttura, almeno da quando sono stati chiusi i manicomi.

Per restare alle patologie più diffuse, si documenta che il 25% dei detenuti sono tossicodipendenti, il 16% affetti da deficit della masticazione, il 17% sono malati mentali, il 10% affetti da malattie cardiocircolatorie, il 9% da malattie infettive,

con Hiv e con la recrudescenza della tubercolosi, una minaccia imminente nelle condizioni di sovraffollamento delle carceri italiane. E si potrebbe dettagliare ancora.

Se questi pochi dati forniti documentano uno stato critico della sanità penitenziaria italiana, immaginiamo quale sarebbe il quadro veritiero radiografato da una documentazione scientifica, aggiornata e accurata.

Una vera e propria calamità sanitaria.

## Il fallimento dell'attuale servizio

---

Dinanzi a questi dati, un Servizio sanitario che si rispetti dovrebbe moltiplicare le sue potenzialità scientifiche, programmatiche, professionali ed organizzative per prevenire, per fornire cure tempestive e qualificate, prendersi cura delle persone prima, durante e dopo la malattia diagnosticata.

Finora non è stato così.

Il Ministero della Giustizia si è profuso, per anni e anni, in una miriade di circolari e di disposizioni per avere un buon servizio sanitario, ma quelle circolari hanno avuto l'effetto delle "grida manzoniane" per il fatto che esse cadevano in un sistema 'spappolato', incapace per costituzione di proporsi la presa in carico, la continuità terapeutica e la prevenzione degli stati morbosi pur constatati.

Il Ministero ha tentato, ma non c'è riuscito né ci poteva riuscire. Il sistema messo in piedi ha dato quello che poteva dare, niente di più, cioè un surrogato del sistema sanitario.

Si vuol dire che non è tanto questione di più o meno buona volontà del Ministero. Anche questo conta, certamente, ma se il sistema è raccogliuccio e se si tagliano drasticamente i fondi alla sanità penitenziaria, come è avvenuto con le diverse Finanziarie, il disastro è nelle cose.

Bisogna dire, infatti, che il sistema non funzionava nemmeno quando le risorse erano maggiori.

Il fallimento, dunque, è strutturale, costitutivo.

Tre sono le cause fondamentali

Prima di tutto, un sistema sanitario non sta in piedi se non ha una sua piena autonomia, se non gli è assicurata la libertà di agire in "scienza e coscienza", se sono negati i postulati del giuramento ippocratico, dal momento che le decisioni sono o possono essere subordinate ad un altro Ordinamento che è l'alfa e l'omega del sistema, cioè a un sistema totale che non ammette autorità altre e decisioni autonome, pur fondate sulla dignità della scienza medica.

Il medico dipende in tutto e per tutto, compresa la sua collocazione al lavoro, dal direttore del carcere e questi dal vertice dell'Amministrazione penitenziaria.

Ogni rapporto di fiducia è messo in discussione quando sussiste l'eteronomia dei fini.

Di questo hanno patito gli operatori, almeno quelli che sentono il valore della professione.

La seconda causa sta tutta nella struttura del Servizio sanitario penitenziario, nel suo modello organizzativo.

La salute e la cura delle persone hanno bisogno di un solido ed efficace sistema sanitario unitario che garantisca la presa in carico, la continuità terapeutica, l'integrazione tra prevenzione e cura, tra cure primarie e trattamenti specialistici, la qualità delle strutture diagnostiche, un'alta qualificazione delle strutture di ricovero, l'aggiornamento e la formazione degli operatori.

Questo è l'abc di ogni sistema sanitario degno di questo nome. Questo vale per i cittadini liberi, figurarsi quanto sia indispensabile per i cittadini ristretti che hanno bisogno di un più alto impegno strutturale ed organizzativo.

Niente di tutto questo è stato garantito.

Dopo la legge n. 740 del 1970 c'è stato un susseguirsi di tentativi concorsuali, di atti convenzionali, di direttive del Ministero della Giustizia che hanno dispiegato una ragnatela di rapporti precari, un labirinto di provvedimenti.

205 medici incaricati definitivi, 150 provvisori, medici con 3 ore giornaliere, medici di guardia a part-time, medici specialisti con convenzioni individuali, ma con tanti altri incarichi di lavoro, fuori del carcere. infermieri dipendenti e infermieri ausiliari, puericultrici, esperti di fisica medica tutti a convenzione e via elencando.

Una babele di rapporti, il contrario di quello che serve.

Infatti, un sistema sanitario organico, globale ed unitario non si può ottenere con una miscellanea di rapporti di lavoro precario, a notula, con operatori che non trovano una motivazione nella professione che esercitano e non hanno un rapporto esclusivo con la sanità penitenziaria.

Il carcere è già un luogo dove tutto è difficile, dove tutto tende a cronicizzarsi, a diventare routine burocratica, figurarsi come e quanto aumenta l'inefficienza quando lo stesso servizio è precario per costituzione.

In terzo luogo, tutto il sistema sanitario penitenziario si è organizzato nell'attesa della domanda, come un qualsiasi negozio che vende merci, in questo caso prodotti di bassa qualità, senza porsi le giuste domande preventive necessarie in un sistema che, con straordinaria sapienza metabolizzata, sa occultare i problemi esistenziali delle persone detenute.

Se è indispensabile che ogni Servizio sanitario pubblico si proponga come fine centrale la salute e, dunque, un programma di prevenzione primaria e secondaria, in un sistema sanitario penitenziario sarebbe d'obbligo una cultura promozionale per antivedere i problemi che nascono in una struttura di per sé patogena, come è il carcere.

L'esperienza di questi anni è la prova provata che la sanità penitenziaria non è riformabile da parte del Ministero della Giustizia che non potrà mai duplicare il Servizio sanitario nazionale, ma solo creare una sua brutta copia, la parte mercantile che lo insidia e lo condiziona.

Certo, sarebbe stata necessaria ed apprezzabile una proposta di riforma dall'interno del Ministero della Giustizia per mettere fine ad un sistema sanitario nei fatti impotente e fallimentare. Quella proposta non c'è stata, anzi si è prodotta una resistenza accanita per evitare che il Servizio sanitario nazionale subentrasse a quello retto dal Ministero della giustizia.

## Una nuova cultura sul carcere

Sarebbe assai riduttivo fermarsi ad un'analisi dei dati e dei fatti che riguardano la sanità penitenziaria, restando all'interno delle patologie documentate, magari con la rituale indignazione morale e sia pure con un apprezzabile attivismo politico e sociale.

No, i dati e i fatti sanitari non possono essere isolati, ma devono essere spiegati e compresi come specchio della società, nel senso che quelle patologie sono il prodotto di una normalità malata e che il risultato di tutti gli interventi, positivi e negativi, hanno ricadute e conseguenze nel vissuto delle persone detenute e internate che prima o poi ritornano nella società.

Se si vuole evitare di fare del carcere il terminale delle impotenze e delle insufficienze della società, una sorta di discarica sociale, è necessario portare l'analisi e la politica sulle determinanti che risiedono nella qualità dei rapporti umani, nei suoi ordinamenti, nelle sue progettualità e considerare il carcere parte della società, non un altro da sé, ma sua filiazione.

Il carcere, come deposito concentrazionale delle diversità e delle irregolarità, un tempo appaiato ai manicomi, è, dunque, società e come tale interpella tutti per agire a monte, nell'ordinamento della giustizia per una equità delle pene e nella società che deve prendere cura dei propri mali, prima che il disagio e la diversità abbiano come esito la infrazione delle regole che la collettività si è data.

Da questo punto di vista, il carcere è segnale e stimolo per una democrazia inquieta che non è in pace con se stessa fino a quando tutti i cittadini non hanno le stesse opportunità di progettare autonomamente la propria personalità, secondo valori e comportamenti compatibili con i fondamenti della Costituzione e del diritto positivo che il popolo italiano si è dato.

Vale per tutti, nessuno escluso, dunque anche per la persona che deve uscire dalla sentenza edittale per non rimanere inchiodato nel fatto criminoso, perché ogni persona è sempre più ed altro rispetto ad ogni fatto. È figlio o padre, è amico e sposo, è speranza e sogno, è possibilità infinita.

Nel carcere c'è, ci deve essere posto per una storia di emancipazione e di rinascita possibile di cui i detenuti possano essere protagonisti per la straordinaria capacità che sempre esiste di uscire dal fondo del degrado e dell'abiezione e di fare appello al bisogno e al diritto alla vita.

Al fondo di ogni coscienza c'è in tutti una scintilla che si volge alla vita, alla comprensione e alla solidarietà, al bisogno d'essere componente di una società di liberi e di giusti. L'uomo non è interamente angelo né interamente demonio, ma un essere che può cadere o che può elevarsi, con possibilità sempre aperte, infinite.

La Costituzione chiede alle Istituzioni di rendere possibile e di sostenere il riscatto. Anche in questo caso i mezzi sono congeniali ai fini, i percorsi democratici hanno un profondo valore formativo.

Questa posizione etica implica un concetto di democrazia che include, coinvolge e responsabilizza tutti. Una democrazia aperta e responsabilizzata che cammina quanto più riesce a dare a tutti quello che promette.

Questa cultura del carcere, che trova difficoltà ad affermarsi nel senso comune, è alla base del dettato costituzionale che ha fatto proprio il principio della emendabilità dell'uomo, di ogni uomo, e il principio della responsabilità individuale e collettiva, senza sconti per nessuno, in un processo di emancipazione complessiva.

Etica democratica e Costituzione sono sulla stessa lunghezza d'onda.

## Per un rovesciamento della pratica trattamentale

---

Se il carcere risulta nel suo complesso in bilico tra apertura costituzionale e chiusura tradizionale, se ancora permangono forti segni di una struttura totale, tutto ciò significa che è ancora forte la linea del controllo prima di tutto, accompagnata dal sospetto che la pratica dei diritti sia un cavallo di troia che mina le fondamenta della sicurezza del carcere e della società. Ci sono stati e ci sono tuttora esempi di strutture carcerarie aperte, nelle quali si praticano, almeno in parte, i diritti fondamentali dei cittadini detenuti e si costruisce una fitta rete di rapporti con la società esterna rappresentata dalle Istituzioni democratiche e dai soggetti sociali.

C'è una dialettica di posizioni.

Ma basta che in quelle strutture avvengano fatti traumatici che destano emozione nell'opinione pubblica perché immediatamente si produca una domanda di controllo totale e si realizzi una stretta autoritaria con la conseguenza che quelle direzioni che si sono espone con l'apertura sono messe sotto accusa, prima o poi penalizzate e rimosse.

Basta uno solo di questi segnali per trasmettere a tutto il sistema il richiamo alla supremazia del controllo su ogni altro aspetto della vita in carcere. Così anche i coraggiosi si possono arrendere.

Dopo le tante e buone esperienze positive di carcere aperto, è necessario che la linea dell'apertura e della pratica dei diritti sia assunta come regola generale con la quale si misurano i comportamenti del Ministero, la qualità dei provvedimenti assunti, la cultura e la professionalità degli operatori penitenziari, le risorse impiegate, i risultati ottenuti.

Sappiamo che una scelta di campo di questo genere non avviene per ordini di servizio e tanto meno con la bacchetta magica, dall'oggi al domani; sappiamo che è problema di lunga lena che deve avere il suo centro propulsore in un Ministero della Giustizia che ispira all'apertura, alla pratica dei diritti, tutta la sua iniziativa di progettazione, di promozione e di controllo e che sostiene una cultura e una pratica trattamentale che coniuga e fa sinergici gli obiettivi della sicurezza con gli obiettivi della garanzia dei diritti.

In concreto, si tratta di affrontare le sfide che una nuova pratica trattamentale richiede, con serietà, rigore e accortezza, certamente, ma senza farsi travolgere da singoli episodi di violenza e di fughe che devono, caso mai, motivare una rifles-

sione più attenta sulle garanzie dell'apertura, mai nella sua negazione e mai con capri espiatori.

Il recupero sociale richiesto dalla Costituzione può avvenire se matura nel detenuto la convinzione autonoma che è possibile una migliore prospettiva di vita fondata sul rispetto della legalità e sul nesso inscindibile tra responsabilità individuale e diritti di cittadinanza sociale.

Questa linea non fa sconti al reo e non concede nulla al cosiddetto "buonismo", ma fa perno su rapporti tutti ispirati al rispetto del diritto, sulla responsabilità delle Istituzioni e dei detenuti che tutti devono fare la loro parte per avere un carcere della redenzione e una società che sempre più riduce il ricorso al carcere.

Un carcere migliore per avere meno carcere. La costituzione materiale delle carceri italiane solo per questa strada può allinearsi progressivamente ai postulati della Carta costituzionale.

## Il diritto alla salute dei detenuti

Il diritto alla salute dei detenuti e degli internati si giova e si afferma in un clima di apertura nel carcere e del carcere, ma nello stesso tempo contribuisce alla sua affermazione, portando con sé, se ben realizzato, quella fiducia nella istituzione che deriva dal soddisfacimento dei bisogni e dalla partecipazione ad un progetto di apertura.

Da questo punto di vista, il diritto alla salute non è solo un valore in sé, un diritto dell'individuo, ma un interesse della collettività, valori entrambi tutelati dall'articolo 32 della Costituzione.

Visto il fallimento della sanità penitenziaria alle dipendenze del Ministero della Giustizia, il cambiamento, per migliorare la qualità del Servizio sanitario nelle carceri italiane e con esso le prestazioni, può e deve avvenire solo impegnando la competenza e la responsabilità del titolare della salute in Italia, il Servizio sanitario nazionale, oggi governato dalle Regioni sulla base di principi stabiliti da leggi nazionali.

## Il Titolo V della Costituzione e la legge n. 230/99

Con la legge n. 3 del 2001 sono stati recepiti i risultati del referendum confermativo di modifica del Titolo V della Costituzione italiana.

L'universalità del diritto alla salute dei cittadini ha trovato una nuova e più elevata tutela costituzionale con l'articolo 117 lettera m) che assegna alla legislazione statale "la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali da garantire in tutto il territorio nazionale".

I livelli essenziali delle prestazioni sanitarie sono stati determinati con il Dpcm del 29 novembre 2001, trasformato in legge dello Stato con la Finanziaria 2002.

Il Titolo V, inoltre, ha fatto propria l'idea di un federalismo solidale e cooperativo, a livello istituzionale con il principio della leale collaborazione tra Istituzioni che hanno pari dignità costituzionale e a livello sociale con la valorizzazione dell'iniziativa autonoma dei cittadini singoli e associati che contribuiscono alla definizione delle scelte e al raggiungimento dei diritti di cittadinanza sociale.

Il Titolo V innova profondamente le competenze attribuite allo Stato centrale e alle Regioni perché inserisce la tutela della salute nella legislazione concorrente per cui "spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato".

Ad ulteriore conferma della scelta federalista, l'articolo 117 stabilisce che "spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

La sanità penitenziaria non figura tra le materie riservate allo Stato e, dunque, è nella piena competenza e responsabilità delle Regioni italiane.

È pertanto il Titolo V della Costituzione, confermato dagli italiani con il referendum del 2006, che ha messo fine alle diatribe sulla legge n. 230 del 1999 di "riordino della medicina penitenziaria" e alle tentazioni coltivate negli anni del governo di centro destra per una sua parziale o totale abrogazione.

La legge n. 230/99, pertanto, mantiene tutta la sua validità, perché si configura come il complesso dei principi fondamentali sulla sanità penitenziaria di competenza dello Stato nazionale cui deve ispirarsi la legislazione regionale. Mentre l'articolo 1 della legge n. 230/99 riprende e garantisce il diritto universale alla salute dei detenuti, al pari dei cittadini in stato di libertà, l'articolo 2 raccoglie i principi affermati nella legge quadro n. 833 del 1978 e nella legge n. 229/99 che sono quelli della unitarietà, della globalità e della continuità terapeutica, ma soprattutto quello della prevenzione e dell'educazione alla salute che richiedono la partecipazione attiva degli operatori e dei cittadini.

La novità è straordinaria perché il federalismo solidale, perequativo e cooperativo, né secessionista né competitivo, consente di garantire a tutti i cittadini l'uguaglianza dei diritti di cittadinanza sociale e nello stesso tempo di valorizzare tutte le risorse democratiche delle diverse realtà territoriali per raggiungere nei fatti i diritti proclamati nei principi e nelle norme.

Certamente, né il Titolo V né le leggi quadro, da sole, sono in grado di sventare i rischi del centralismo nazionale e regionale e le disuguaglianze prodotte da un federalismo che sconfina nell'anarchico "fai da te", perché, come sempre, alle buone leggi deve seguire la buona politica, quella che fa delle riforme, dell'uguaglianza e della partecipazione l'asse centrale delle decisioni e la cartina di tornasole della efficacia dei risultati.

Quello che è accaduto negli anni di governo del centro destra costituisce un insegnamento e un monito per tutte le forze riformatrici dal momento che le buone leggi approvate nel periodo del centro sinistra non sono state un'argine sufficiente per impedire un'ampia *deregulation*, il più sfrenato liberismo sociale accoppiato al recupero di un regressivo autoritarismo istituzionale.

Dunque, allora come oggi, la politica delle scelte a lungo respiro e il buon governo dell'amministrazione, giorno per giorno, è la chiave di volta di ogni riformismo che vuol procedere nel cambiamento della realtà, non solo dall'alto ma con la partecipazione e il consenso dei cittadini.

## La legge n. 230/99, tra conservazione e rinnovamento

---

Non può meravigliare la resistenza accanita prodotta dalle forze più conservatrici italiane anche alla applicazione della riforma della sanità penitenziaria, soprattutto da quando il governo di centro destra si è fatto portavoce e strumento di una disinvolta concezione autoritaria e insieme privatistica in tutti i campi del sistema sociale, dalla tossicodipendenza alla immigrazione, dalla scuola all'assistenza, dal lavoro al sistema pensionistico.

Anche nella sanità penitenziaria il centro destra ha messo la sordina alla legge n. 230/99 per proseguire nella gestione di un sistema sanitario penitenziario rimasto in mezzo al guado, un pezzo alle Regioni, un pezzo al Ministero, con l'aumento dello stato confusionale e della precarietà di tutto il sistema.

Lo scopo era quello di impedire il conferimento della competenza e della responsabilità della salute e della sanità al Servizio sanitario nazionale e, dunque, al Ministero della salute e alle Regioni italiane, praticando semplicemente il "non fare niente" e utilizzando anche una sottesa reticenza di molte Regioni italiane preoccupate di aggiungere altra "legna verde" al peso delle complicazioni accumulate nel governo del Servizio sanitario.

Il qualunquismo e il perbenismo sono armi a basso costo, usate a piene mani dal governo di centro destra, ma non sono state sufficienti a spegnere il bisogno di riforme che è all'ordine del giorno del Paese-Italia e che è vivo nella coscienza dei cittadini.

Ragion per cui, anche la riforma della sanità penitenziaria ha trovato suoi attivi sostenitori prima di tutto nella Lega

delle autonomie locali, che per anni ha retto lo scontro con la parte più retriva e corporativa del sistema carcerario, ma anche in Sindacati confederali come la Cgil, nelle associazioni del volontariato, tra gruppi di operatori e tra Istituzioni democratiche, come la Regione Toscana, l'Emilia Romagna che in vario modo e in più occasioni si sono pronunciate per l'applicazione della legge n. 230/99.

Questo complesso di istanze democratiche ha dato vita, nell'anno 2003, al Forum nazionale per l'applicazione della legge n. 230/99 che ha promosso iniziative nazionali aperte per segnalare le inadempienze governative e per unire ed accrescere le forze disponibili per la riforma.

La Regione Toscana, prima tra le Regioni italiane, ha rotto l'omertà del fronte istituzionale ed ha approvato la legge regionale n. 64/2005 che ha fatto propri i principi e le indicazioni della legge nazionale, collocandosi a pieno titolo sui binari del Titolo V della Costituzione e mettendo in mora il governo centrale, responsabile del *vulnus* costituzionale.

Non si è trattato solo di uno strappo politico, perché la Regione Toscana ha accompagnato questo suo atto di dignità istituzionale con un protocollo d'intesa con il Prap con il quale sono stati ulteriormente sviluppati i rapporti di collaborazione, già eccellenti da anni, per l'assistenza farmacologica ai detenuti e agli internati, per soluzioni di apertura dell'Ospedale psichiatrico giudiziario (Opg) e per un complesso di attività volte ad affermare il diritto dei detenuti al lavoro, alla cultura, all'assistenza, alle attività sportive, canalizzando per questa via l'apporto degli Enti locali toscani, a partire dal comune di Firenze.

Volontariato ed Istituzioni democratiche sono scesi in campo per affermare l'attualità della legge n. 230/99 e per dimostrarne la sua fattibilità.

## 2008. La riforma riparte con il governo di centrosinistra

Come accade per le riforme che cambiano l'assetto civile e democratico del Paese, anche la riforma della sanità penitenziaria ha un valore generale, interessa tutti e disegna, per questo aspetto, una qualità del futuro del Paese. Così sarà, una volta applicata e portata a regime.

Per intanto, la riforma ha possibilità di uscire dalla notte delle inadempienze soltanto per volontà ed iniziativa delle forze politiche che credono nella riforma.

Questo hanno intuito le organizzazioni sociali e le Istituzioni raccolte nel Forum che si sono rivolte, durante la campagna elettorale del 2006, a tutte le forze dell'Unione e al suo Presidente designato, Romano Prodi, per ottenere un impegno esplicito per l'applicazione della legge n. 230/99.

Quelle iniziative hanno fatto centro. Sono stati, infatti, il Ministro del diritto alla Salute, Livia Turco, e il Ministro della Giustizia, Clemente Mastella, a rompere gli indugi, anche con il consenso delle Regioni italiane, a dare risposte positive alle richieste del Forum e ad attivare le procedure per il trasferimento della competenza e della responsabilità della sanità penitenziaria dal Ministero della giustizia al Servizio sanitario nazionale in tutti gli istituti carcerari, dei minori come degli adulti, degli Ospedali psichiatrici giudiziari come delle Case di cura e custodia.

Il 2008 sarà una data storica per il sistema sanitario penitenziario, ma indubbiamente anche l'inizio di una nuova fase del sistema carcerario italiano.

Un passaggio simultaneo, senza mezze misure, con tutte le risorse fin qui impiegate, finanziarie, professionali e tecnologiche, con tutte le strutture sanitarie utilizzate dal Ministero della Giustizia.

La riforma riguarda 42mila detenuti, oggi, meno di un millesimo della popolazione italiana. eppure per i problemi che affronta è un segno alto e visibile e, insieme, una riprova del riformismo di questo governo.

## Le potenzialità della riforma

### Valore specifico

Tra gli obiettori della riforma c'era chi mostrava scetticismo riguardo alla utilità di estendere alle carceri italiane il Servizio sanitario nazionale che registra disuguaglianze, corporativismi, lunghe liste d'attesa, malasana.

Le preoccupazioni sono fondate, lo scetticismo meno. I cittadini liberi, pur criticando aspramente il Servizio sanitario pubblico, non intendono rinunciare ad esso e tutte le indagini condotte da Istituti di ricerca attendibili registrano una volontà generale, che arriva all'85% degli intervistati, di preservare un servizio che copre il 100% della popolazione, che contribuisce all'abbattimento della mortalità infantile e all'innalzamento dell'età media degli uomini delle donne, che è al secondo posto, dopo la Francia, per qualità nella classifica dei sistemi sanitari.

Certamente, il Servizio sanitario nazionale deve correggere le sue disfunzioni ed eliminare le vistose disuguaglianze, a partire da quelle che patiscono i cittadini che hanno difficoltà d'accesso alla rete dei servizi sanitari e sociosanitari e che si trovano a volte nel dilemma tra il rinunciare alle cure o ricorrere al privato a pagamento.

È l'impegno richiesto al Ministero della Salute, alle Regioni italiane, alle Aziende sanitarie locali e alle Aziende ospedaliere e agli Enti locali.

Tenuta ferma questa necessità, bisogna mettere in rilievo l'incomparabile differenza tra la sanità penitenziaria fatta di pezzi di servizi separati e incomunicabili tra loro e il Servizio sanitario nazionale che ha come scopo l'unitarietà tra prevenzione, cura e riabilitazione, il superamento delle disuguaglianze, la presa in carico della domanda, a partire dai più fragili, l'accesso di tutti alle alte specialità e alle cosiddette "eccellenze". Come per i cittadini liberi, anche per i detenuti, sia pure con le regole richieste, l'intero sistema sanitario pubblico deve essere a disposizione.

A partire dall'Osservatorio epidemiologico, dalla cartella clinica informatizzata, strumenti necessari non solo per conoscere e per programmare gli interventi di cura e di riabilitazione, ma per studiare ed approfondire, in corpore vivo, in un rapporto fecondo tra prassi e teoria, la natura patogena del carcere e per agire sulle determinanti della sofferenza psicologica e mentale dei detenuti. Agli Istituti di ricerca del Servizio sanitario nazionale e alle Facoltà universitarie si pone il problema di includere la salute in carcere come uno dei temi strutturali su cui far convergere, in forme permanenti e sistematiche, studio e formazione. Per la salute dei detenuti, dunque, non soltanto un buon Servizio sanitario organizzato in ciascuno degli Istituti penitenziari, ma tutta la rete sanitaria che è a disposizione dei cittadini, dai Servizi di prevenzione primaria e secondaria a quelli di emergenza territoriale ed ospedaliera, dalle cure primarie a quelle specialistiche, dall'assistenza farmaceutica a quella ospedaliera.

Facile? No di certo, ma possibile, se c'è un comune impegno del sistema penitenziario e del sistema sanitario, dei Prap e delle Regione, dei direttori del carcere e delle Aziende sanitarie locali, se la politica mette al centro i diritti dei detenuti, se diventano flessibili i servizi e i presidi e se questi non si chiudono in una preconstituita autoreferenzialità.

Portare le virtualità in atto, sgomberare il campo dai "se" e dai "ma" è compito della buona politica, quella politica che è necessaria per i cittadini liberi come per i cittadini detenuti e internati.

### Valore generale

Conferire competenza e responsabilità per la salute dei detenuti e degli internati al Servizio sanitario nazionale, e dunque al Ministero della salute e alle Regioni italiane, contribuisce a portare più avanti, in una concretezza sistematica, l'affermazione di principio che il carcere è società e che le Istituzioni democratiche se ne devono occupare come problema proprio. Il problema è aperto da tempo, e nel tempo si sono realizzati, in forme diverse, molteplici protocolli d'intesa tra il Ministero della giustizia e alcune Regioni italiane sia per la salute che per gli altri diritti di cittadinanza sociale. Il primo, quello con la Regione Toscana nel 1986.

Si è trattato di rapporti importanti che hanno gettato il ponte tra il sistema chiuso delle carceri e la società libera, che hanno consentito di far uscire le istituzioni totali dal loro isolamento e a portare il problema della vita dei detenuti dentro la cultura, la programmazione e la responsabilità delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

Da lì è partito un processo di ri-appropriazione che si è fatto irreversibile per il semplice fatto che gli amministratori ora vedevano il carcere dal di dentro, ora sapevano che lì c'erano problemi umani che li interpellavano e non potevano né tacere né lavarsene le mani.

Ma i protocolli su base volontaria non bastano più.

Ora la novità è straordinaria, perché per la prima volta le Istituzioni titolari della competenza della salute entrano nelle carceri *ope legis*, con mandato costituzionale e dunque con pari dignità rispetto alle Istituzioni che sono titolari della sicurezza e del trattamento penitenziario.

Cosicché il rapporto tra il Ministero della Giustizia e le Regioni italiane passa dalla volontarietà alla necessità, dalla occasionalità alla sistematicità, dalla responsabilità limitata alla responsabilità piena, senza riserve. In tutto il sistema penitenziario, non più a pelle di leopardo.

Naturalmente la novità ha suscitato e suscita interesse culturale e politico, da un lato, ma risveglia anche antichi sospetti, dall'altro, che in alcuni sconfinano nell'allarme e in una ottusa opposizione alla stessa riforma.

Sarebbe un grave errore sottovalutare la portata politica della novità e non affrontare con spirito costruttivo i problemi che essa chiede di discutere e risolvere.

## Alcuni problemi aperti

### La collaborazione tra le Istituzioni

La sicurezza e la salute sono due diritti tutelati dalla Costituzione e tra le Istituzioni responsabili devono essere realizzate intese fondate sul principio costituzionale della "leale collaborazione" che tanto più è efficace quanto più il diritto alla sicurezza si nutre, come affermato, della pratica della cittadinanza sociale e quanto più le Regioni e gli Enti locali si fanno consapevoli e responsabili della specificità del luogo-carcere dove il diritto alla salute deve essere garantito.

Competenze e responsabilità specifiche, certamente, ma una comune cultura e una stessa disponibilità e attitudine a rendere possibile l'esplicitazione della reciproche competenze.

Il problema deve essere affrontato contestualmente al trasferimento della competenza sulla salute al Servizio sanitario nazionale, con un modello di collaborazione che impegna i due Ministeri, il Prap e la Regione, le Direzioni del carcere e le Direzioni delle Aziende sanitarie locali.

Per il fatto che le attività in carcere interessano più soggetti istituzionali, la Conferenza Stato-Regioni, prima, e la Conferenza unificata, poi, sono le sedi idonee per esaminare e definire i rapporti di collaborazione e dar luogo a veri e proprie intese formali in cui deve essere chiaro chi fa che cosa e quali sono i reciproci impegni per l'espletamento dei doveri istituzionali e per una superiore qualità del carcere e della vita dei detenuti.

Collaborare è una necessità che non fa venir meno le reciproche responsabilità, anzi le esplicita e le verifica. Responsabilità dei Ministeri e delle Regioni italiane.

Alcuni, in buona fede, hanno sollevato preoccupazioni sulla volontà e sulla capacità delle Regioni italiane di farsi carico di questo nuovo e delicato adempimento, obiezioni motivate dalle scarse prove di buon governo della sanità in alcune Regioni italiane.

In verità, il panorama è assai diversificato, con Regioni che hanno dimostrato sensibilità e concrete disponibilità a farsi carico della salute dei detenuti, con altre Regioni che hanno espresso uno scarso impegno nelle prime competenze trasferite, come la prevenzione e la tossicodipendenza.

Tutto vero. C'è però da mettere nel conto un consistente e concreto impegno del Ministero della Salute e delle Regioni italiane, tutte, a superare distorsioni e sprechi nella sanità di tutti i cittadini e i risultati di questi sforzi, già palpabili, sono qualcosa di più di un argomento a favore della capacità delle Regioni a far fronte al diritto alla salute dei detenuti, dal momento che esso diventa un loro compito ineludibile e una loro diretta responsabilità, svolta coram populo, dunque verificabile e sempre migliorabile. Per i detenuti come per tutti i cittadini.

### Le risorse finanziarie

La legge n. 230/99 stabilisce all'articolo 1 che:

“i detenuti e gli internati hanno diritto, al pari dei cittadini in stato di libertà, alla erogazione delle prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione, efficaci ed appropriate, sulla base degli obiettivi generali e speciali di salute e dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza individuati nel Piano sanitario nazionale, nei Piani sanitari regionali e in quelli locali”.

Questo è il fondamento e il riferimento per la definizione dell'entità delle risorse finanziarie che devono essere assegnate al Fondo sanitario nazionale in un Capitolo di spesa vincolato, “Finanziamento per la sanità penitenziaria”, da distribuire alle Regioni italiane sulla base di criteri stabiliti in Conferenza Stato-Regione.

La sua entità è costituita, in fase di avvio, dalle somme presenti in più Capitoli di spesa del Ministero della Giustizia e da una congrua integrazione per il fatto che il finanziamento alla sanità penitenziaria è stato da sempre sottostimato e per di più ridotto con le Finanziarie successive al 1999, anno della approvazione della legge n. 230.

Mentre gli arredi, gli archivi sanitari e le tecnologie diagnostiche dovranno essere trasferite e consegnate in proprietà alle Regioni, le strutture fisiche restano, ovviamente, in proprietà del sistema penitenziario e date in comodato d'uso permanente al Servizio sanitario nazionale, per cui gli interventi di manutenzione, di ammodernamento e di nuove strutture (ad es. gli spazi ospedalieri) devono trovare adeguate soluzioni in Conferenza Stato-Regioni, in corrispondenza degli obblighi delle rispettive Istituzioni, il Ministero della Giustizia e il Ssn.

È evidente, comunque, che per la sanità penitenziaria deve essere aperta una linea di accesso alle risorse in conto capitale previste dall'articolo 20 della legge n. 67 del 1988, appositamente istituita per il finanziamento delle strutture e delle tecnologie del Servizio sanitario nazionale.

### Il modello organizzativo

Il Titolo V della Costituzione assegna alle Regioni la competenza legislativa, di programmazione, di organizzazione e di controllo del Servizio sanitario. È uno degli aspetti dirimenti del federalismo istituzionale che consente una differenziazione dei modelli organizzativi, ma con l'obbligo di assicurare i livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni civili e sociali, come richiede l'articolo 117 della Costituzione.

Aspetto importante e di grande responsabilità istituzionale per evitare, da un lato, che i diversi modelli siano causa delle disuguaglianze e per consentire, dall'altro, la valorizzazione delle specificità e l'aderenza del sistema dell'offerta al sistema della domanda.

La sanità penitenziaria ha bisogno di differenziare i modelli organizzativi, stante la grande varietà delle tipologie carcerarie, della popolazione detenuta (uomini e donne, minori, immigrati, tossicodipendenti, malati mentali, ecc.) e nello stesso tempo ha il dovere di assicurare ai detenuti e agli internati la fruizione in modo uniforme del diritto alla salute e alla cura. Il panorama delle carceri italiane presenta 200 stabilimenti penitenziari, alcuni grandi, altri medi e piccoli, carceri con sezioni femminili, carceri isolate, istituti per minori e Ospedali psichiatrici giudiziari (Opg) e per ciascun istituto deve

essere predisposto uno specifico modello organizzativo. Anche in questo caso vale il principio costituzionale della "leale collaborazione" tra il centro e la periferia, tra il sistema penitenziario e il sistema sanitario, Regione per Regione, stabilimento per stabilimento.

La sede dell'intesa è ancora una volta, ai sensi del Titolo V, la Conferenza Stato-Regioni per la discussione e la definizione di "modelli organizzativi dei servizi sanitari penitenziari anche di tipo dipartimentale, differenziati secondo la tipologia di istituto" come recita il comma 3, lettera b, dell'articolo 5 della legge n. 230/99.

In sostanza, ci sono tutte le condizioni normative per realizzare un sistema sanitario penitenziario che sappia coniugare la sua necessaria unitarietà con l'altrettanto sua necessaria differenziazione.

### Gli operatori

Si dice una cosa ovvia, ma niente affatto scontata, affermando che la riforma la fanno gli operatori. Questo è vero, ma la riforma della sanità penitenziaria parte da uno stato di profonda precarietà e di grande disagio professionale di migliaia di operatori sanitari i quali, nello stesso tempo, coltivano vive speranze ed attese che non possono e non devono andare deluse. È necessario che le Istituzioni, responsabili a tutti i livelli del Servizio sanitario nazionale, comprendano la specificità, la complessità e la difficoltà che ogni operatore incontra a prestare la propria professionalità in un ambiente dalle tante durezze ed asperità umane.

Visitare e seguire un detenuto in una cella o in un anonimo e spesso squallido ambulatorio non è la stessa cosa che osservare un paziente al domicilio o in una corsia di ospedale.

È una condizione di lavoro che accomuna operatori sanitari e operatori penitenziari che necessariamente lavorano fianco a fianco e condividono le sofferenze, le ansie, lo sconforto, i sogni e le speranze proprie di ogni persona ristretta.

Operatori che svolgono compiti distinti, ma non separati, tra i quali la regola aurea è il dialogo, lo scambio di informazioni in una pratica comune, difficile e rischiosa, e insieme di alto livello formativo e civile.

Operatori che non sono tutti uguali e non tutti hanno lo stesso rapporto con la professione.

In molti c'è da sostenere una motivazione acquisita, in altri c'è da cancellare il distacco inerte, il mercantilismo della professione e dimostrare che ha senso occuparsi di persone condannate ma non perse, che è fondamentale e civile sentirsi uomini che dialogano con altri uomini.

È aspetto centrale per fondare un nuovo principio educativo nell'azione di ogni giorno in ogni carcere.

Ma perché il principio non si risolva in una predica al vento, è necessario che siano risolte positivamente le questioni materiali della condizione di lavoro, mettendo fine alla precarietà, assicurando organici adeguati e giusti inquadramenti, valorizzando le competenze, aggiornando la professione, garantendo giuste condizioni dal punto di vista giuridico ed economico. Una condizione di lavoro certa e tranquilla che favorisca l'attitudine allo studio, alla ricerca, al confronto e alla verifica nell'ambito dell'unico sistema sanitario, per essere dei professionisti assertori ed emuli del giuramento di Ippocrate, coscienti di agire nella trincea del carcere che deve diventare, anche in virtù del loro lavoro, sempre più luogo della speranza e dell'emancipazione umana.

È problema principe che deve stare a cuore alle Istituzioni, ai Ministeri interessati e alle Regioni, che devono predisporre un vero e proprio sistema formativo che parta dalle Università e prosegua con programmi di aggiornamento di tutti gli operatori, come parte integrante e vincolante del rapporto di lavoro, per una professionalità che sia fondata sulla cultura e sulla pratica dipartimentale e interdisciplinare del nuovo servizio, sul carattere peculiare della sanità penitenziaria, sui legami necessari del servizio sanitario con le forme aperte del trattamento penitenziario.

Senza separazioni e senza presunzioni.

Ricordiamolo. La riforma della sanità penitenziaria potrebbe incagliarsi nelle secche della burocrazia se tutto il sistema penitenziario non fosse partecipe del progetto e non traesse da questa nuova fase la lezione necessaria al suo cambia-

mento, dal vertice alla periferia, con tutto il suo apparato amministrativo. La burocrazia è la palla al piede della Pubblica amministrazione quando essa non si identifica e non fa propri gli obiettivi della riforma, quando dimentica che dietro le carte, i bolli, le procedure, i nulla osta ci sono uomini in carne ed ossa che attendono risposte pronte ed efficaci, quando trascura e ignora che la sua pigrizia, insensibilità e indifferenza mette in crisi il lavoro di chi sta in trincea e produce una non necessaria e ingiustificabile aggiunta di sofferenza.

Come alle Regioni italiane sono state conferite competenze e responsabilità nel governo del Servizio sanitario nazionale, così al Provveditorato Regionale della Amministrazione Penitenziaria (PRAP) dovranno essere conferite competenze decisionali sulle risorse finanziarie e professionali per l'assunzione di responsabilità che siano in sintonia e contestuali con le decisioni e gli atti che maturano a livello regionale, senza quei rinvii al centro che snervano e bloccano ogni progetto di rinnovamento, di sperimentazione e di nuova prassi trattamentale.

Programmazione, trasparenza e decentramento sono temi all'ordine del giorno del sistema penitenziario italiano.

Gli apparati devono essere funzionali ai diritti, non viceversa.

Come si vede, la riforma è solo al suo inizio e non potrà fermarsi qui. Oggettivamente.

### L'Ospedale psichiatrico giudiziario

Il trasferimento della competenza della sanità penitenziaria alle Regioni italiane consente di risolvere, in linea di fatto prima ancora che sul piano legislativo, una delle contraddizioni più stridenti dell'Ordinamento giuridico italiano che ha previsto per i prosciolti folli un carcere anziché un luogo di cura, il Manicomio giudiziario, prima, l'Ospedale psichiatrico giudiziario (Opg), poi, cambiando nome, all'italiana, senza modificarne la sostanza.

Attualmente, sono cinque gli Opg dipendenti direttamente dal Ministero della giustizia (Reggio Emilia, Montelupo Fiorentino, Aversa, Napoli, Barcellona Pozzo di Gotto) e uno, Castiglione delle Stiviere, a convenzione con la Regione Lombardia, gestito dall'Azienda sanitaria locale di Mantova, per un totale di circa 1200 internati.

Nella nuova situazione istituzionale, si apre la possibilità di un graduale e progressivo superamento della struttura degli Opg, tenendo conto delle sentenze della Corte costituzionale che hanno aperto la strada a forme di trattamento aperto, al di fuori e oltre l'Opg, e mettendo in pratica il principio della territorializzazione nella esecuzione della pena, in modo da riportare le persone nei contesti sociali dove è possibile una sinergia dei servizi sanitari e sociali per la cura e il recupero sociale dei malati di mente prosciolti perché "incapaci di intendere e volere".

In questa area dell'intervento sanitario, per il trattamento dei prosciolti a legislazione invariata, è essenziale un rapporto di collaborazione a tutti i livelli istituzionali tra sistema sanitario e sistema penitenziario per un comune impegno a differenziare il trattamento senza far venir meno le esigenze della sicurezza ancora implicate nella sentenza.

### La partecipazione degli operatori e dei detenuti

Come in tutto il sistema sanitario nazionale, anche la partecipazione degli operatori sanitari penitenziari alle scelte e alla loro realizzazione è problema da risolvere. A differenza di quanto sta avvenendo nell'attuale Servizio, dove il lavoro comune e la partecipazione sono negati in radice dalla miriade di rapporti di lavoro tutti individuali, nel Servizio sanitario nazionale la legge n. 229/99 rende possibile il governo clinico degli operatori, applicando coerentemente l'articolo 17 con il Collegio di direzione che partecipa alle scelte della Direzione generale dell'Azienda sanitaria locale e l'articolo 17-bis, con la modalità dipartimentale prevista in tutti i settori del Servizio sanitario.

Più complessa, ma non meno importante è la partecipazione dei detenuti e degli internati ad un progetto per la salute per i contributi di conoscenza che possono venire dagli interessati per l'attuazione di programmi di prevenzione, cura, riabilitazione e recupero sociale, con particolare riguardo ai percorsi di preparazione all'uscita.

Pur nella varietà delle situazioni che esigono forme differenziate ed appropriate di partecipazione, è possibile istituire

“momenti di ascolto” e di “consultazione periodica” dei detenuti e degli internati da parte di ogni singola Direzione degli Istituti penitenziari e degli Istituti penali per minorenni, congiuntamente all’Azienda sanitaria di riferimento e al Garante dei detenuti, là dove istituito.

Particolare importanza, per un rapporto trasparente tra detenuti ed Istituzione e per la certezza dei diritti e dei doveri, assume la Carta dei servizi da consegnare ad ogni detenuto.

## Il Volontariato e i programmi di salute per i detenuti e gli internati

Nelle carceri italiane si registra, ormai da molti anni, una consistente presenza del volontariato che svolge una proficua attività, in collaborazione con le Direzioni carcerarie e con le Istituzioni locali, sui diversi piani della vita dei detenuti e degli internati: nel campo dell’assistenza sociale, delle attività formative, nei programmi di inserimento al lavoro, della cultura e dello sport.

Già da diversi anni è in corso di realizzazione, sia pure a livelli differenziati, quanto previsto dal comma 4, dell’articolo 118 della Costituzione che richiede alle Istituzioni di “favorire l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività d’interesse generale”.

Il modello culturale proattivo dei servizi sanitari che passano dall’attesa alla promozione, l’attivazione di programmi di prevenzione primaria e secondaria, di educazione alla salute nelle carceri italiane offrono un ulteriore campo di collaborazione tra le Associazioni del volontariato, i servizi sanitari e la Direzione del carcere. A questo proposito, sono auspicabili intese in ogni Istituto penitenziario, per adulti e minori, tra le Istituzioni impegnate a garantire la salute dei detenuti e degli internati e il diversificato e prezioso mondo del volontariato.

## La riforma non finisce qui

È nella natura delle riforme un processo ininterrotto di adeguamento ai bisogni inediti dei cittadini.

La riforma della sanità penitenziaria non sfugge a questo principio, anzi essa a maggior ragione ha bisogno di un buon inizio e di un adeguamento continuo alla realtà diversificata delle carceri italiane.

Il cambiamento istituzionale nel governo della sanità penitenziaria pone problemi di rapporti ma anche di nuova organizzazione nei due sistemi, nelle Regioni e nel Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria (Dap).

L’Osservatorio epidemiologico, la partecipazione degli operatori e dei detenuti e, soprattutto, una guida istituzionale coerente e consapevole, a tutti i livelli, dell’importanza e della complessità della riforma sono i pilastri per un miglioramento qualitativo in progress del sistema sanitario penitenziario italiano.

La riforma è una risposta necessaria per garantire il diritto alla salute dei detenuti, è un adempimento coerente con i principi della Costituzione italiana ed è anche una pietra miliare per elevare il livello giuridico del nostro Paese e per stare con la necessaria dignità nella Comunità europea e internazionale.

Le idee ci sono, ci sono sempre state, ora servono le coerenze e i fatti che sono sempre mancati.

# **ORDINE & DISORDINE**

**a cura della Fondazione Michelucci**

## ORDINE & DISORDINE

---

### *Curatori del volume*

Alessandro Margara, Saverio Migliori, Alessio Scandurra, Nicola Solimano

### *Progetto grafico e realizzazione*

Alessandra Misuri (Fondazione Michelucci)

### *Referenze fotografiche*

La sequenza di immagini interne al volume è relativa all'inaugurazione del Giardino degli Incontri presso il carcere di Sollicciano a Firenze, il 27/6/2007. Foto: Archivio della Fondazione Michelucci

## Regione Toscana - Assessorato alle Politiche sociali

---

Via di Novoli 27 – 50126 Firenze – Tel. 055/4382111

[www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)

### *Assessore*

Gianni Salvadori

### *Dirigente settore Cittadinanza sociale*

Giovanni Lattarulo

### *Dirigente settore Governo socio-sanitario*

Giovanna Faenzi

### *Referente area Carcere*

Piero Luchetti Martignoni

## Fondazione Giovanni Michelucci onlus

---

Via Beato Angelico 15 – 50014 Fiesole – Tel. 055/597149 – Fax 055/59268

[fondazione.michelucci@michelucci.it](mailto:fondazione.michelucci@michelucci.it) – <http://www.michelucci.it>

### *Presidente*

Alessandro Margara

### *Direttore*

Corrado Marcetti

### *Coordinatore delle attività di ricerca*

Nicola Solimano

### *Comitato scientifico*

Nedo Baracani, Francesco Carnevale, Claudia Conforti, Mauro Cozzi, Adriana Dadà, Silvano D'Alto, Giuseppe Faso, Giuseppe Germano, Ezio Godoli, Raimondo Innocenti, Patrizia Meringolo, Giancarlo Paba, Massimo Pavarini, Gianni Pettena, Ines Romitti, Emilio Santoro, Alessandro Suppressa, Antonio Tosi, Lamberto Tozzi

### *Consiglio di amministrazione*

Paolo Bechi, Roberto Dami, Michelangelo Fabbrini, Aldo Frangioni, Franco Gori, Stefano Salmoria, Enrico Loris Vannucci

## **PREFAZIONI**

---

Gianni Salvadori	<i>Assessore alle Politiche sociali della Regione Toscana</i>	4
Maria Pia Giuffrida	<i>Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria</i>	6
Alessandro Margara	<i>Presidente della Fondazione Michelucci</i>	9

## **ORDINE&DISORDINE**

---

<b>Il destino del carcere</b>		17
Alessandro Margara		
<b>Per un governo democratico della sicurezza</b>		51
Massimo Pavarini		
<b>Indulto e recidiva</b>		59
Claudio Sarzotti		
<b>Ossessione securitaria e criminalizzazione degli esclusi</b>		67
Salvatore Palidda		
<b>La detenzione degli stranieri</b>		79
Alessio Scandurra		
<b>La difesa dei non abbienti in Italia: problemi e prospettive</b>		97
Katia Poneti, Alida Surace		
<b>Carcere e sanità. Situazione e prospettive in Italia</b>		111
Bruno Benigni		
<b>Un percorso per il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		125
Forum nazionale per il diritto alla salute in carcere		
<b>Gli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		135
Franco Scarpa		
<b>Prospettive di riforma dell'imputabilità</b>		143
Francesco Maisto		
<b>Droghe e "valori": un ritorno al futuro</b>		151
Grazia Zuffa		
<b>Droghe, legge penale e carcere</b>		161
Franco Corleone		

## **L'OSSERVATORIO SULLE STRUTTURE PENITENZIARIE DELLA TOSCANA**

---

<b>Le cifre della detenzione in Toscana</b>		171
Saverio Migliori		
<b>Misure alternative e recidiva: il caso della Toscana</b>		181
Eleonora Garosi		
<b>Area penale esterna in Toscana. Effetti dell'indulto</b>		205
Stefano Cinotti, Rossella Giazzi, Beatrice Lippi, Susanna Rollino		
<b>La percezione del trattamento</b>		211
Patrizia Meringolo		
<b>Esperienze di formazione integrata</b>		231
Nedo Baracani		
<b>Il trattamento dei condannati per abusi sessuali in carcere: il progetto della Casa circondariale di Prato</b>		243
Pasquale Scala		
<b>Gli autori</b>		254

## Un percorso per il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari

Forum nazionale per il diritto alla salute in carcere

### Premessa

Per iniziativa del Comune di Montelupo Fiorentino, della Regione Toscana, della Provincia di Firenze e del Forum nazionale per il diritto alla salute in carcere, il 26/9/2006, in Montelupo Fiorentino, presso quell'Opg, si è svolto un convegno nazionale sul tema del superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari. Nel convegno è stato presentato un documento base, formatosi in un gruppo di lavoro, che si è incontrato in più occasioni presso la sede della Provincia di Firenze.

Questo testo è il frutto di una rielaborazione ed aggiornamento di quel documento, anche alla luce di quanto sta emergendo nello svolgersi del percorso in atto per il passaggio della Sanità penitenziaria al Servizio sanitario nazionale. I ministeri coinvolti – Salute e Giustizia – hanno infatti deciso recentemente di realizzare il passaggio senza ulteriori sperimentazioni. In relazione alla legislazione nazionale sul passaggio della sanità penitenziaria al Servizio sanitario nazionale, contenuta nell'art. 5 della legge delega 30/11/1998, n. 419, e nel decreto delegato 22/6/1999, n. 230, la Regione Toscana ha emanato la L. 4/12/2005, n. 64. Questo nuovo quadro normativo è l'occasione per definire un percorso di superamento e trasformazione degli Opg quali sono attualmente, pur nella permanenza della disciplina legislativa nazionale vigente.

Nel corso di questo anno 2007 si sono rafforzati i dati normativi ed amministrativi di riferimento. Non solo altre regioni hanno messo allo studio legislazioni analoghe a quelle della Toscana, ma, sul piano amministrativo, è stato anche deliberato, in sede nazionale, come già annotato qui sopra, di dare corso al passaggio del Servizio sanitario penitenziario a quello nazionale.

La rielaborazione del presente testo viene condotta mentre un gruppo tecnico fra i due ministeri coinvolti sta cercando di definire le concrete modalità del passaggio. Se saranno note, saranno inserite negli altri documenti inseriti in questa pubblicazione e più specificamente dedicati agli sviluppi attuali. Le pagine che seguono cercano, invece, di portare in evidenza i problemi di cornice e di prospettiva nello specifico settore degli ospedali psichiatrici giudiziari e delle case di cura e custodia. La consapevolezza di tali problemi ci sembra indispensabile per cogliere la occasione del passaggio di competenze nel servizio e per determinare così il superamento delle strutture attuali e la configurazione di nuovi servizi e nuove strutture. Si cerca qui di articolare una riflessione in punti essenziali, prescindendo, però, da una pur possibile nuova normativa in materia. Per queste materie, si considera, quindi, operativa la legislazione vigente: solo al termine di questa riflessione, si indicheranno i punti in cui una nuova legislazione potrebbe risolvere una serie di problemi, con i quali dobbiamo attualmente misurarci. Alle prospettive di modifiche legislative, che non dovrebbero essere remote (sono conclusi i lavori della Commissione Pisapia per un nuovo testo del Codice penale), è dedicato altro documento inserito in questa pubblicazione.

Il discorso di questo documento si sviluppa a due livelli. Il primo è quello che coglie le tendenze della legislazione vigente e della giurisprudenza costituzionale per la riduzione del numero delle persone sottoposte alle misure per infermi di mente. Si tratta di una circostanza incoraggiante perché tanto più contenuta è l'area di tali misure di sicurezza tanto più agevole ne può essere la gestione distribuita sui territori di competenza.

Il secondo è quello che coglie e sviluppa il percorso di trasformazione organizzativa che il passaggio del servizio sanitario penitenziario al servizio sanitario pubblico innesca, secondato anche da legislazioni regionali analoghe a quelle che, per prima, ha emanato la Regione Toscana, come sopra ricordato.

## I processi legislativi e amministrativi di riduzione degli internati

### I processi legislativi

Tutti i progetti avanzati in materia prevedono la soppressione della misura di sicurezza della casa di cura e custodia nei confronti dei seminfermi di mente. Tale soppressione ha comunque bisogno di un intervento legislativo, da cui questo documento prescinde. Per cui la presente riflessione deve tenere conto anche dei sottoposti a tale misura.

È comunque fondamentale che ci si muova, nel percorso di superamento degli Opg e delle Ccc (Case di cura e custodia) attuali, verso una riduzione del numero dei ricoverati in tali strutture, che, così come attualmente organizzate, mantengono dimensioni e caratteristiche lontane da luoghi di cura, quali dovrebbero essere.

È chiaro, e qui viene sostenuto, che un superamento di tali strutture a leggi ferme può realizzarsi solo attraverso una progressiva sostituzione delle strutture attuali con strutture diverse e differenziate, che, pur con la stessa denominazione, realizzino situazioni di cura reale.

Perché ciò avvenga, le strutture verso cui ci si deve muovere devono essere di dimensioni fortemente ridotte rispetto a quelle attuali, nonché articolate in strutture differenziate, capaci di dare risposte diverse a situazioni diverse. Il che sarà indubbiamente conseguenza del processo di territorializzazione ovvero di distribuzione sul territorio, verso il quale occorre indirizzarsi, come si chiarirà in seguito: tale indirizzo porterà all'aumento del numero delle strutture e, quindi, alla diminuzione del numero degli internati per ciascuna delle stesse.

Ma vale ricordare qui che vi sono stati percorsi normativi, sia attraverso modifiche legislative, sia attraverso interventi della Corte Costituzionale, che hanno portato ad una progressiva riduzione dei sottoposti alle misure di sicurezza in questione.

È noto, intanto, che sono venuti meno gli automatismi previsti nel testo originario del codice penale, per effetto dei quali al proscioglimento per vizio totale di mente e alla condanna con pena diminuita per vizio parziale di mente, dovevano conseguire ex lege le misure di sicurezza dell'Opg e della Ccc. Con la nuova disciplina normativa il giudice che proscioglie per vizio totale o condanna a pena diminuita per vizio parziale, applica le misure di sicurezza solo se ravvisa la presenza di pericolosità sociale (abrogazione art. 204 Cp, ai sensi dell'art. 31 della L. 10/10/1986). E se dispone l'applicazione, la misura di sicurezza è eseguita solo se il magistrato di sorveglianza (ai sensi art. 679 Cpp), al momento in cui la misura deve essere eseguita, accerta la permanenza della pericolosità sociale.

Vi è dunque un doppio filtro alla applicazione delle misure di sicurezza, che ne opera una effettiva riduzione.

Inoltre, rispetto al sistema iniziale del Codice penale, per cui le misure di sicurezza applicate avevano una durata minima di effettiva sottoposizione al ricovero, la sentenza costituzionale 110/1975, ha stabilito la possibilità di revoca anticipata rispetto al periodo di durata minima stabilito dalla legge. Il che significa che sono venute meno le due presunzioni legali stabilite dal codice penale: quella di esistenza e quella di durata della pericolosità sociale.

Sempre nella linea di riduzione dell'area dei sottoposti alle misure di sicurezza in questione, va ricordata la sentenza costituzionale n. 253/2003, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 222 Cp "nella parte in cui non consente al giudice "[...] di adottare, in luogo del ricovero in Ospedale psichiatrico giudiziario, una diversa misura di sicurezza prevista dalla legge, idonea ad assicurare adeguate cure dell'infermo di mente e a far fronte alla sua pericolosità sociale", senza procedere, si ripete, al suo internamento. Tale misura, come la stessa sentenza spiega, può essere rappresentata dalla libertà vigilata, accompagnata dalla prescrizione di un rapporto stabile e continuativo con il servizio psichiatrico territoria-

le. Si deve aggiungere che tale indicazione costituzionale, dettata per l'Opg, non può non valere, per le stesse ragioni, anche per la Ccc. Tale giurisprudenza costituzionale fa venire meno la connessione necessaria fra accertamento della pericolosità sociale e misura di sicurezza detentiva, con l'effetto di produrre, come detto, la ulteriore riduzione numerica dell'area dei sottoposti alle misure di sicurezza indicate. Questa possibilità deve essere particolarmente valorizzata e non sembra ci possa essere dubbio che la stessa può essere fatta valere sia dal giudice che applica la misura all'atto della sentenza di proscioglimento, sia dal magistrato di sorveglianza, che decide sulla concreta esecuzione della misura, al momento in cui alla stessa si deve dare corso (art. 679 Cpp).

Sulla stessa linea si muove anche un'altra sentenza costituzionale, n. 367/2004, che afferma la stessa possibilità di scelta, fra internamento e affidamento esterno ai servizi, per la applicazione provvisoria dell'Opg e della Ccc, di cui all'art. 206 Cp. In base a quanto si è detto ora, quindi, al filtro "totale", per così dire, della non applicazione delle misure, si aggiunge anche un filtro "parziale", che riduce, comunque, gli internamenti in Opg o in Ccc, sostituendo agli stessi la misura di sicurezza "aperta" della libertà vigilata, vincolata ad un rapporto continuativo di assistenza con il servizio psichiatrico territoriale. È utile, a questo punto, fornire dati precisi su queste presenze: al 18/9/06, vi erano, nel complesso di tutti gli istituti, 555 persone sottoposte alla misura definitiva dell'Opg e 240 persone sottoposte alla misura di sicurezza definitiva della Ccc: in totale 795 persone in esecuzione di misura di sicurezza definitiva. La presenza di 442 persone in posizioni giuridiche diverse dalla misura di sicurezza definitiva portava la presenza totale negli Opg a 1237 persone.

### I processi amministrativi

Sempre nella stessa direzione, della riduzione del numero delle persone ricoverate, si muove anche lo spostamento dall'Opg e dalle Ccc di situazioni diverse dalla sottoposizione a misure di sicurezza. Il senso di questo intervento è il seguente: gli istituti denominati Opg e Ccc devono restare riservati alle persone sottoposte in via definitiva a tali misure. Si tratta di valutare la percorribilità di soluzioni alternative, rispetto al ricovero negli istituti Opg o Ccc, per altri gruppi di persone con posizioni giuridiche diverse, che vengono, però, da sempre, ricoverate in Opg o Ccc. Fra l'altro, per buona parte delle persone appartenenti a tali gruppi, occorre la intensificazione degli aspetti custodiali dell'internamento per la posizione giuridica che presentano. Al rafforzamento della sicurezza per questi gruppi di persone consegue una limitazione delle possibilità di cura per tutti i presenti, cioè anche per coloro che non hanno bisogno di quel rafforzamento.

Quali sono i gruppi di persone che hanno posizioni giuridiche diverse da quelle dei sottoposti a misure di sicurezza definitive e che sono oggi egualmente ricoverate negli istituti Opg o Ccc? Sono di tre tipi:

- soggetti in osservazione psichiatrica, con condanne definitive o con processi in corso: in questo secondo caso, l'invio in opg può essere disposto anche per l'espletamento di perizia psichiatrica. La presenza complessiva negli Opg, al 18/9/06, era di 52 persone, concentrate negli istituti di Reggio Emilia, Napoli, Barcellona Pozzo di Gotto e Castiglione Stiviere. Nessuna presenza a Montelupo Fiorentino, per effetto della Sezione osservazione a Sollicciano, di cui si parla subito dopo, e a Aversa, in quanto gli osservandi sono concentrati nell'Opg di Napoli. Per questo gruppo, si deve annotare che la loro permanenza in Opg è, di norma, non superiore a 30 giorni, e che la loro presenza in Opg o Ccc dovrebbe venire progressivamente meno dopo la creazione delle sezioni per osservazione psichiatrica in carcere, di cui si parla subito dopo;
- soggetti in misure di sicurezza applicate, ai sensi art. 206 Cp, in via provvisoria, nei confronti di chi ha un processo in corso. Al 18/9/06, questo era il gruppo più significativo, di 305 persone, distribuite in tutti gli Opg, con numeri particolarmente significativi a Reggio Emilia (70) e Aversa (103);
- ricoveri ex art. 148 Cp o 212 Cp nei confronti di chi si trova in esecuzione di pena o di misura di sicurezza detentiva per soggetti imputabili (casa di lavoro e colonia agricola), cui sia sopravvenuta alla condanna una infermità mentale. Le persone di questo gruppo erano 57 distribuite in tutti gli istituti.

Come intervenire su questi gruppi di persone prescindendo dagli Opg e dalle Ccc, tenendo presente che si tratta, pur sempre di persone sottoposte a situazioni detentive?

1. Per la prima situazione – osservazione psichiatrica – la Amministrazione penitenziaria ha già disposto, istituendo sezioni per la osservazione psichiatrica in almeno un carcere per regione, rete, questa, già in corso di realizzazione: al 18/9/06, nelle sezioni esistenti, erano presenti 32 persone. Anche se non esplicitamente previsto, ciò dovrebbe valere anche per l’invio di persone detenute ai fini dell’espletamento di perizia psichiatrica. Per la precisione, tale rete è prevista per gli uomini, mentre, per le donne, è indicata un’unica sede nazionale presso la Sezione femminile della Casa Circondariale di Firenze, ove è operativa una sezione di Ccc: si tratta di una situazione brutalmente non territorializzata, cui occorre trovare un temperamento, tenendo conto, fra l’altro, che il numero complessivo nazionale delle persone interessate è molto limitato: al 18/9/06, in questa sezione si trovavano 5 donne.

2. Per la seconda situazione, di applicazione della misura di sicurezza provvisoria di cui all’art. 206 Cp, si deve rilevare, innanzitutto, che si tratta di quella di maggior consistenza, ben 305 persone. Vanno tenuti presenti alcuni aspetti di questa situazione. Primo: l’assegnazione in Opg e Ccc è indicata esplicitamente dall’art. 206 del Cp: pertanto questi internati provvisori devono, comunque, essere assegnati a strutture che abbiano questa denominazione di Opg o di Ccc, ma che potrebbero essere istituite presso istituti ordinari, come le sezioni di osservazione psichiatrica di cui al punto a): si tratta pur sempre di imputati e, quindi, la loro separazione dagli internati definitivi rientrerebbe nella regola generale di cui all’art. 14, comma 3, dell’Ordinamento penitenziario. Secondo: il loro numero elevato è connesso strettamente alla indeterminatezza della loro durata (non si applicano i termini di durata massima relativi alla custodia cautelare), sulla quale influisce non solo la ben nota durata dei processi, ma anche il largo uso che si fa della sospensione del procedimento ai sensi art. 71 Cpp (mentre la stessa dovrebbe essere disposta, ad avviso di chi scrive, solo quando i problemi psichici risultano insorti successivamente al reato: se gli stessi siano precedenti al reato e abbiano determinato, rispetto allo stesso, la incapacità di intendere e di volere, come è di frequente, dovrebbe essere pronunciata, senza procedere a sospensione, la sentenza che riconosca la non imputabilità e decida sul punto della applicazione o meno della misura di sicurezza). Il protrarsi nel tempo di molte situazioni di questo tipo determina, quindi, la numerosa compresenza di persone in tale situazione e determina l’elevato numero di questo gruppo. Premesso questo, come si può intervenire contenendo le dimensioni di tale situazione? In primo luogo, si tenga conto della possibilità che tale misura di sicurezza provvisoria può essere applicata senza internamento, secondo la sentenza costituzionale n. 367/2004 citata.

In secondo luogo, se si ritiene necessario un internamento, si può aggiungere che il mancato ricorso al ricovero negli istituti Opg o Ccc può essere realizzato, ai sensi art. 286 Cpp, attraverso la custodia cautelare in luogo di cura, in “idonea struttura del servizio sanitario ospedaliero”.

In terzo luogo, se tali soluzioni non fossero possibili, come anticipato al punto primo, potrebbe essere istituita, analogamente alle sezioni per osservazione psichiatrica, una rete di sezioni interne al carcere per la esecuzione delle misure di sicurezza provvisorie dell’Opg e della Ccc. Non si dica che la moltiplicazione di queste funzioni interne al carcere sia impossibile in quanto tali strutture potrebbero essere di un unico tipo e essere utilizzate per tutte le situazioni oggi ospitate in Opg e Ccc e diverse dalla sottoposizione ad una misura di sicurezza definitiva. E, inoltre, siamo in presenza di un processo di completa ridefinizione e riorganizzazione delle strutture e, quindi, ciò che è formalmente possibile deve essere praticato.

3. Quanto alla terza situazione, di applicazione degli artt. 148 o 212 Cp, non è impossibile operare come per la prima e la seconda.

Vanno fatte due precisazioni finali, relative a tutte le situazioni indicate. La prima è che nei reparti in parola, anche se presso gli istituti carcerari, dovrebbe pur sempre operare il servizio sanitario pubblico, che ne avrebbe la gestione. La seconda è che, per le strutture in questione, dovrebbe essere richiesto dal servizio pubblico e fornita dalla Amministrazione penitenziaria, una sistemazione che ne rispettasse il carattere sanitario e che limitasse in ogni modo gli aspetti reclusivi. Interlocutore necessario di tutto il percorso, che stiamo descrivendo, deve essere ovviamente la Amministrazione penitenziaria, che ne dovrebbe – si confida – favorire lo sviluppo.

### Riepilogo e conclusioni

Tiriamo le conclusioni su questa prima parte: nonostante il grande aumento delle presenze di detenuti nelle carceri (temperato per vero dalla concessione dell'indulto, che dovrebbe avere solo effetti marginali sulle presenze negli istituti in questione e soltanto per le Ccc), l'area dei sottoposti alle misure di sicurezza detentive dell'Opg e della Ccc è rimasta limitata e dovrebbe, se mai, avere subito una certa riduzione in conseguenza degli interventi legislativi e giurisprudenziali-costituzionali che si sono descritti. Ma ulteriori riduzioni possono essere ricollegate ad interventi della Amministrazione penitenziaria che riservino gli istituti Opg e Ccc ai soli sottoposti alle omonime misure di sicurezza definitive e che passino al sistema degli istituti carcerari – sia pure in apposite sezioni, sempre gestite dal servizio sanitario pubblico – le situazioni fino ad oggi gestite dagli Opg e dalle Ccc, ma non proprie delle stesse, intendendo per proprie solo quelle di esecuzione delle misure di sicurezza definitive. Come già detto, le presenze al 18/9/06, a questo titolo sarebbero soltanto di 795 persone: se poi, si tenesse conto della prospettiva abolizionista della Ccc, le presenze per i soli internati in Opg si ridurrebbero a 555 per l'intero sistema nazionale degli Opg.

## La territorializzazione: indicazione di fondo e implicazioni

### Il principio della territorializzazione

Con le precisazioni fatte sopra, si è chiarito che la dimensione dell'area di cui ci interessiamo è abbastanza limitata e può essere ulteriormente ridotta attraverso interventi amministrativi. Definito questo punto, si tratta di affrontare ora il tema specifico indicato all'inizio del documento. La legge regionale toscana attribuisce al servizio sanitario nazionale l'assistenza sanitaria all'interno degli istituti penitenziari e, quindi, anche quella negli Opg e nelle Ccc. Tale legge era, in sostanza, attuazione, della legislazione nazionale in materia, a cui si intende oggi dare esecuzione senza ulteriori indugi. Questo passaggio di competenze deve essere colto come l'occasione che consente la realizzazione di organizzazione e strutture che superino quelle esistenti, inevitabilmente legate alle origini carcerarie degli istituti in questione, e che siano coerenti con una gestione articolata dei singoli servizi territoriali, che rappresenta la caratteristica di fondo del servizio sanitario nazionale. In prospettiva, la organizzazione e le strutture risultanti da questo processo potranno anche preparare le soluzioni indicate dalla nuova legislazione che dovrebbe risultare dalla normativa in materia del nuovo codice penale in preparazione (vedi in proposito il contributo di Francesco Maisto nella presente pubblicazione).

Curare e recuperare si può se si garantiscono nuove condizioni di curabilità, se la rete dei servizi socio-sanitari del contesto sociale è impegnata dall'inizio alla fine, con la continuità terapeutica e con l'insieme delle relazioni sociali, in un progetto personalizzato di cura e reinserimento che prenda in considerazione e valorizzi le risorse personali e le disponibilità del contesto familiare e sociale di ciascuno.

### L'applicazione della territorializzazione: l'articolazione degli interventi

L'indicazione di fondo del percorso da realizzare è, quindi, quella della territorializzazione. La gestione delle misure di sicurezza, cioè, deve indirizzarsi verso la distribuzione delle persone sottoposte presso i territori di competenza. Il principio

deriva dalla normativa penitenziaria (art. 42 Op); ma soprattutto dalla normativa sanitaria, che individua negli organi sanitari del luogo di competenza territoriale quelli che possono assicurare la effettiva presa in carico delle persone ed una cura adeguata nei loro confronti. Questo punto porta ad affrontare due questioni diverse:

- la prima è quella della articolazione delle modalità di intervento;
- la seconda, di notevole importanza, è che, definita la strategia di intervento, si stabilisca anche la tattica concreta da porre in essere.

Dunque, l'articolazione territoriale. È chiaro che il servizio sanitario pubblico dei singoli territori, perché si realizzi la territorializzazione del servizio, deve offrire:

1. un efficiente servizio di presa in carico territoriale, operante in via ordinaria all'esterno, che dovrebbe coordinarsi con quello che opera all'interno degli opg e ccc e degli istituti penitenziari, servizio che dobbiamo pensare ormai, nella prospettiva che si vuole realizzare, appartenere allo stesso servizio sanitario nazionale, determinando una situazione di connessione e continuità terapeutica.

2. una o più strutture di accoglienza di dimensioni limitate in grado di seguire la evoluzione delle situazioni degli internati in Opg o Ccc. Va chiarito che tali strutture sono un aspetto della articolazione del servizio sanitario pubblico, indispensabili perché questo, a prescindere dalla questione degli internati in Opg e Ccc, offra risposte differenziate alle esigenze diverse delle persone assistite. Si dovrebbe pensare inevitabile che questa necessaria articolazione del servizio psichiatrico pubblico esterno, con strutture di accoglienza nei vari servizi territoriali di ogni regione, sia distribuita territorialmente e di piccole dimensioni. Questa rete di accoglienza, che resta rigorosamente ed esclusivamente sanitaria, può essere fondamentale per sostenere, come detto all'inizio, la evoluzione delle situazioni degli internati in Opg e Ccc, rendendo possibili passaggi sul territorio di persone provenienti dalle strutture penitenziarie, ma in temporanea o prolungata situazione non detentiva. Si può esemplificare la casistica che può fare riferimento a strutture di questo tipo:

- prosciolti per vizio totale di mente, cui sia stata applicata una misura di sicurezza non detentiva, secondo la sentenza costituzionale citata n. 253/2003: in tali casi l'affidamento al servizio territoriale può avvenire presso la famiglia, ma vi sono casi nei quali la misura di sicurezza detentiva può essere evitata con applicazione di quella non detentiva della libertà vigilata, se è disponibile una struttura di accoglienza (la persona manca di una abitazione o vi sono situazioni di famiglia o di ambiente inadeguate); e l'inserimento in queste strutture, anche per tempi limitati, potrebbe avvenire quando vi siano difficoltà personali o relazionali nella gestione dell'inserimento esterno in libertà vigilata con affidamento ai servizi;
- internati in Opg o Ccc in periodi di licenza, comprese le licenze finali di esperimento e possono essere disponibili anche per altre persone provenienti dagli istituti penitenziari, dove – non lo si dimentichi – la gestione della salute e della cura deve essere conferita, definitivamente, al servizio sanitario nazionale. Particolarmente a tali strutture potrebbero fare riferimento quei prosciolti cui è stata applicata la misura di sicurezza non detentiva: sia per un periodo iniziale, sia in momenti di difficoltà della assistenza ordinaria a domicilio.

3. una struttura di dimensioni limitate per la esecuzione delle misure di sicurezza psichiatriche, che sia in grado di corrispondere alla denominazione di Opg e di Ccc. In linea di massima sarà sufficiente una struttura per regione; se il numero degli utenti è elevato (come accade in alcune delle regioni più grandi), occorrerà più di una struttura.

Sembra inevitabile chiarire che, mentre la struttura sub 3 dovrebbe essere struttura penitenziaria e richiederebbe la pre-

senza anche di personale penitenziario, con i problemi conseguenti, il tipo di struttura sub 2 sarebbe esclusivamente sanitario, di esclusiva gestione sanitaria e non avrebbe che personale sanitario e sociale: la sua flessibilità dovrebbe consentire di guidare ed assistere il passaggio dalla struttura per la esecuzione delle misure di sicurezza alla assistenza del solo servizio psichiatrico territoriale esterno. Tale assistenza sul territorio di residenza sarebbe la conclusione e lo sviluppo di quella presa in carico da attuare sin dal momento del ricovero in Opg o in Ccc, di cui si è parlato sopra. Il percorso di territorializzazione potrebbe, ovviamente, vedere inizialmente come più praticabile, anziché l'affido in libertà al servizio competente, l'attuazione dell'accoglienza nel secondo tipo di struttura suindicato per favorire la transizione alla assistenza in libertà sul territorio.

### **I profili organizzativi del sistema con particolare riferimento alle nuove strutture territorializzate per la esecuzione delle misure di sicurezza per infermi di mente**

Torniamo ai profili organizzativi del sistema territorializzato. Per quello che riguarda la presa in carico del servizio territoriale competente nel luogo di residenza degli interessati, non c'è nulla da aggiungere a quello che già esiste. Si tratterà soltanto, e non è poco, di rendere operativo quel sistema

Anche per le strutture di accoglienza non ci sono particolari notazioni da fare: pur se rare, già esistono: si tratta di accrescerle, avendo presente che le stesse devono essere sottratte ad ogni dinamica manicomiale. Si può fare ricorso al sistema privato, presente e molto eterogeneo, nonché notevolmente costoso? È una scelta che deve essere fatta: possibile che la migliore sia quella in cui la gestione sanitaria resta propria dei servizi, mentre quella c.d alberghiera viene affidata a cooperative di servizi.

È sul terzo tipo di strutture che ci si deve necessariamente soffermare. A tal fine però dobbiamo tornare alla premessa di questo documento: il discorso che qui si conduce si muove nel quadro della legge regionale toscana n. 64/2005, attuazione delle leggi nazionali ricordate che stabiliscono il passaggio del Servizio sanitario penitenziario al Servizio sanitario nazionale. Si tratta di un discorso che si è avviato e non può essere eluso. Le considerazioni che seguono devono essere riportate a quel quadro, nel quale, all'interno delle strutture denominate Opg e Ccc deve essere attuato un servizio sanitario e quel servizio sanitario deve fare capo alla organizzazione sanitaria territoriale.

1. Si deve essere consapevoli che, con la legislazione attuale, il superamento degli Opg può arrivare fino alla diversificazione e alla profonda modifica delle loro strutture, nonché alla gestione delle medesime da parte del Servizio sanitario pubblico, ma non può cambiare la natura giuridica della struttura. La questione pone problemi diversi:

- Il primo è quello della titolarità della struttura: resta struttura penitenziaria?
- Il secondo è quello della responsabilità e/o titolarità della gestione dell'istituto: una direzione penitenziaria o una direzione sanitaria?
- Il terzo è il definirsi del rapporto fra le funzioni della cura e della custodia nella concreta gestione dell'istituto.

2. Si dice subito che la struttura non può non restare penitenziaria: ovviamente ci si riferisce qui alla struttura che mantiene la denominazione di Opg o Ccc. È la struttura penitenziaria prevista dalla legge e, nella nostra ipotesi di lavoro, si prevede che la legge non sia modificata. Certo, bisogna accennare a una soluzione possibile (in qualche misura riferibile anche all'art. 113 del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario), ma probabilmente poco praticabile. È quella che, da subito, l'Amministrazione penitenziaria segua la via attuata con Castiglione delle Stiviere, la via cioè delle convenzioni con le regioni di competenza. Perché poco praticabile? Non sul piano teorico, perché la convenzione con la Asl competente a Castiglione dimostra il contrario, anche se una analisi della praticabilità giuridica passò attraverso ragioni pratiche, come la saturazione delle strutture penitenziarie esistenti e la conseguente necessità di ricorrere a una strut-

tura fuori sistema: si tenga presente che a Castiglione sono stati presenti anche più del doppio degli internati attuali. La scarsa praticabilità di questa soluzione è ricavabile da due condizioni. La prima è che, come si è detto, l'Amministrazione penitenziaria mira a liberarsi dalla convenzione attuale. La seconda è che, proprio nella prospettiva del passaggio per legge della sanità penitenziaria al servizio sanitario pubblico, mi pare che non si potrebbe giustificare un sistema di convenzioni. Non si può, pertanto, prescindere, a leggi ferme, dal sistema degli Opg e, quindi, di istituti, di cui può essere modificata distribuzione e organizzazione, ma non la natura giuridica. Gli stessi restano, pertanto, una struttura penitenziaria della quale è titolare la amministrazione penitenziaria.

Veniamo al problema della direzione di tale struttura. La direzione e, quindi, la responsabilità della gestione degli attuali Opg è affidata al personale del ruolo tecnico-sanitario degli istituti di prevenzione e pena (art. 111 del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario). Ora, per effetto del passaggio della sanità penitenziaria al servizio sanitario pubblico, questo personale, che è sanitario e che è inserito in una struttura di denominazione e carattere sanitario – Opg o Ccc – può mantenere la responsabilità della gestione di una struttura che si è detto essere penitenziaria? La risposta è difficile, ma deve essere quella che assicura la emancipazione degli istituti dalla pesante impostazione carceraria tradizionale e che garantisce una nuova funzione sanitaria e riabilitativa.

Cerchiamo di seguire l'indicazione conclusiva che precede in merito al rapporto che deve intercorrere tra funzione sanitaria, di cura e riabilitazione, e funzione penitenziaria, particolarmente di custodia. La funzione sanitaria e riabilitativa è quindi quella propria e specifica della struttura: le altre funzioni, amministrative e di sicurezza, dovranno essere utili e non certo ostative allo svolgimento della prima funzione. Ed allora la struttura in questione dovrà definirsi in funzione di un modello che preveda:

- da un lato, la gestione sanitaria della struttura all'interno, autonoma dalla gestione penitenziaria, tant'è che, come accennato, la direzione della struttura è del personale medico e deve essere mantenuta allo stesso, anche se il personale direttivo della gestione sanitaria fa riferimento alla organizzazione sanitaria nazionale;
- dall'altro lato, una gestione penitenziaria residuale, che concerna gli aspetti amministrativi di vita dell'istituto (cura delle posizioni giuridiche degli internati, approvvigionamento vitto e arredi, manutenzione dei fabbricati e degli impianti, etc) e gli aspetti di sicurezza all'esterno e all'interno solo quando vi sia una richiesta di intervento da parte dei responsabili della gestione sanitaria.

Quest'ultimo modello sembra quello che raccoglie le indicazioni formulate: emancipazione dalla attuale impostazione carceraria e garanzia dell'effettivo svolgimento della funzione sanitaria da parte del personale che ne è investito. Mentre tale personale avrà l'autonoma gestione dell'istituto nella parte della cura e della riabilitazione (che riguarderà, quindi, anche gli spazi in cui può essere svolta la riabilitazione), il personale penitenziario (amministrativo e di polizia penitenziaria) svolgerà le funzioni che si sono indicate sopra. Tali funzioni sono strumentali e di assistenza allo svolgimento della funzione sanitaria, resa esplicita dalla denominazione dell'istituto e anche dalle indicazioni legislative attuali, che già identificano in tale funzione sanitaria quella che è propria degli istituti in questione. Se quindi il personale penitenziario avesse, come può essere necessario, un proprio organo dirigente, dovrebbe essere ben esplicitata con apposita regolamentazione, la posizione di servizio di tale direzione rispetto allo svolgimento della gestione sanitaria autonoma degli istituti, funzione propria ed essenziale degli stessi. D'altronde, sia il personale sanitario, sia il personale penitenziario potrebbero ricevere una adeguata formazione professionale in merito alle attività rispettivamente da svolgere nella struttura in questione. Si tenga conto che, nella prospettiva che ci siamo dati della territorializzazione e, quindi, della distribuzione di strutture di piccole dimensioni nei singoli territori regionali, si semplificherebbero i rapporti fra componente sanitaria del Servizio pubblico e componente penitenziaria, che non saranno quelle che potrebbero essere immaginate oggi in presenza e nel con-

testo delle strutture esistenti. È indubbio, in effetti, che ci sarà un periodo nel quale tali ultime strutture resteranno la cornice della transizione alle strutture territorializzate: la condivisione del percorso e dei fini, su cui si è insistito in precedenza, sarà decisiva in questa fase.

C'è da chiedersi quale è la parte difficile di questa prospettiva: la individuazione delle strutture che sostituiscano con identica denominazione gli Opg e le Ccc o il rapporto particolare che ne risulta tra il personale penitenziario e quello sanitario del servizio pubblico? Mi sembra che la seconda parte – in sintesi: gestione sanitaria all'interno e controllo all'esterno – sia strettamente connessa alla constatazione che la struttura si chiama ospedale e casa cura e, sia pure, custodia. Quanto alla prima questione, ricordando la necessità che le strutture siano piccole e non tipizzate come strutture penitenziarie (basterà una recinzione di una certa altezza a cancellata con sistemi di videosorveglianza), la individuazione di una struttura adeguata non dovrebbe essere difficile, se c'è la voglia di risolvere i problemi. Ci si dovrebbe liberare, però, da due idee errate e fra loro collegate. La prima è che gli aspetti detentivi carcerari siano insiti in tali strutture in quanto gli internati sono pur sempre autori di reato e la seconda che essi, poiché socialmente pericolosi, è probabile che possano commettere ulteriori reati e quindi richiedono un controllo speciale analogo a quello dei detenuti ordinari. Perché le due idee sono errate? Perché gli internati restano malati e il problema della loro custodia va posto come nei confronti degli stessi. Se la sicurezza fosse modulata, come oggi, anche all'interno degli istituti, essa realizzerebbe quel regime carcerario che li caratterizza e che si vuole e si deve abbandonare. Realizzarla all'esterno, nei termini che si sono indicati, è necessario e sufficiente.

D'altronde, si deve sempre ricordare, che, il personale sanitario svolge, inevitabilmente, una penetrante funzione di controllo della vita quotidiana dei pazienti e che l'esperienza italiana, conosce situazioni come quella dell'Opg di Castiglione delle Stiviere, nella quale la funzione complessiva dell'Opg e della Ccc viene svolta dal solo personale sanitario.

### Un progetto obiettivo nazionale per il periodo di transizione

La proposta avanzata in questo Documento ha bisogno di un reale, forte e sistematico coordinamento tra soggetti istituzionali con pari dignità costituzionale, in particolare il Ministero della Giustizia, il Ministero della Salute e le Regioni italiane, che sono titolari di competenze diverse, tutte indispensabili e tutte tra loro interdipendenti.

Si tratta di una proposta politica che per attuarsi deve sviluppare il principio costituzionale della "leale collaborazione". Si propone, pertanto, di predisporre ed attuare, con le necessarie condivisioni, un Progetto obiettivo nazionale che sia concordato, in sede di Commissione Stato-Regioni, tra il Ministero della Giustizia, il Ministero della salute e le Regioni italiane, previa consultazione con le Organizzazioni sindacali confederali e con le maggiori Associazioni del Volontariato e del terzo settore.

Il Progetto nazionale dovrebbe stabilire modi e tempi per l'assegnazione dei ristretti negli Opg attuali alle Regioni e, dunque, ai territori di provenienza, le tipologie differenziate delle strutture e dei servizi da attivare in ogni Regione per la cura e la custodia, le competenze, le responsabilità e le forme di collaborazione da attivare tra il sistema penitenziario e il sistema sanitario a livello nazionale, regionale e locale, i provvedimenti per il trasferimento del personale sanitario nei ruoli sanitari delle Regioni interessate, la quantificazione delle risorse finanziarie in conto capitale e in conto gestione di pertinenza sia del sistema penitenziario che del sistema sanitario.

È evidente che per realizzare il Progetto obiettivo con certezza e con continuità è necessario che i due sistemi, sanitario e penitenziario, diano luogo, a tutti i livelli, ad una struttura organizzativa specifica, dotata di competenze e di personale dedicato. È ipotizzabile all'interno del Dap un'autonoma organizzazione che si occupi dell'Opg in maniera continua, in grado di agire con autonomia di risorse e di organizzazione.

Cosa analoga si pone per il Ministero della Salute. Il potenziamento dei Servizi psichiatrici del territorio, il loro collegamento con la rete delle strutture e dei servizi sociali, tutti strumenti necessari per abbreviare i percorsi di internamento e

di agire per il recupero sociale dei malati di mente, non può essere lasciato alla singola realtà locale, territoriale o regionale, ma deve trovare nel Ministero della Salute una sezione di lavoro che faccia da riferimento e da cerniera tra il livello centrale e il sistema regionale e che sia in grado di elaborare politiche e protocolli normativi di rapporto tra gli Opg e le Asl, insieme a strumenti e sistemi di controllo.

## Il mantenimento della prospettiva della soluzione legislativa

Il documento ha scelto la linea di una transizione ad un diverso sistema di Opg e Ccc tale da superare le strutture attuali senza modificare le leggi relative, ma utilizzando la sola normativa relativa al passaggio della sanità penitenziaria al servizio sanitario nazionale nella linea della legge nazionale n. 230/99 a cui si è ricondotta la legge n. 64/2005 della Regione Toscana. La via scelta ha due vantaggi: la praticabilità immediata attraverso un rapporto costruttivo con la Amministrazione penitenziaria, e l'avvio di soluzioni concrete di strutture e di operatività che potranno anche essere utilizzate come concreta indicazione per le soluzioni legislative. Ciò non significa che debba essere abbandonata la prospettiva di una soluzione legislativa, alla quale è legata la soluzione di molteplici problemi, che restano qui insoluti o che possono anche trovare soluzioni provvisorie, per le quali è consigliabile avere in seguito una copertura legislativa. Indichiamo sommariamente e non esaustivamente alcuni di tali problemi:

- il contenuto e la struttura della misura di sicurezza attenuata, definitiva o provvisoria, senza ricovero in Opg di cui parlano le sentenze costituzionali n. 253/2003 e n. 367/2004, senza la mediazione della libertà vigilata, che la Corte ha indicato per necessità esemplificativa, non avendo la competenza a provvedere direttamente alla individuazione di una misura apposita;
- una nuova definizione e regolazione della pericolosità sociale o un suo superamento, che possono essere operati solo per legge;
- nuove regole in materia di perizia;
- la soppressione della misura di sicurezza della casa di cura e custodia;
- una diversa regolamentazione della misura di sicurezza in istituto: restano oggi le regole relative alla durata, condizionanti, pur se non assolute;
- la titolarità e la gestione degli istituti sui quali resta oggi la ipoteca della organizzazione penitenziaria;
- il problema di una soluzione legislativa e, quindi, obbligata sulle presenze di ricoverati per ragioni diverse dalla esecuzione di misure di sicurezza: si è prospettata sopra una soluzione amministrativa; legata a questi problemi c'è anche una previsione normativa dei reparti psichiatrici interni al carcere, necessari e da gestire, comunque, dal servizio sanitario pubblico; la previsione legislativa garantirebbe maggiormente la strada battuta con soli strumenti amministrativi; nuove regole anche in materia di revisione delle sentenze di assoluzione per difetto di imputabilità.

Si dovrà, quindi, arrivare ad affrontare il problema degli Opg e delle Ccc anche in sede di legislazione generale. Ma, in qualche misura, quello che ci fa scegliere la via indicata nelle pagine precedenti è ciò che si potrebbe chiamare una sana impazienza: quella di cambiare davvero e presto gli istituti e di dare una risposta profondamente diversa alle persone che vi si trovano.

# **ORDINE & DISORDINE**

**a cura della Fondazione Michelucci**

## ORDINE & DISORDINE

---

### *Curatori del volume*

Alessandro Margara, Saverio Migliori, Alessio Scandurra, Nicola Solimano

### *Progetto grafico e realizzazione*

Alessandra Misuri (Fondazione Michelucci)

### *Referenze fotografiche*

La sequenza di immagini interne al volume è relativa all'inaugurazione del Giardino degli Incontri presso il carcere di Sollicciano a Firenze, il 27/6/2007. Foto: Archivio della Fondazione Michelucci

## Regione Toscana - Assessorato alle Politiche sociali

---

Via di Novoli 27 – 50126 Firenze – Tel. 055/4382111

[www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)

### *Assessore*

Gianni Salvadori

### *Dirigente settore Cittadinanza sociale*

Giovanni Lattarulo

### *Dirigente settore Governo socio-sanitario*

Giovanna Faenzi

### *Referente area Carcere*

Piero Luchetti Martignoni

## Fondazione Giovanni Michelucci onlus

---

Via Beato Angelico 15 – 50014 Fiesole – Tel. 055/597149 – Fax 055/59268

[fondazione.michelucci@michelucci.it](mailto:fondazione.michelucci@michelucci.it) – <http://www.michelucci.it>

### *Presidente*

Alessandro Margara

### *Direttore*

Corrado Marcetti

### *Coordinatore delle attività di ricerca*

Nicola Solimano

### *Comitato scientifico*

Nedo Baracani, Francesco Carnevale, Claudia Conforti, Mauro Cozzi, Adriana Dadà, Silvano D'Alto, Giuseppe Faso, Giuseppe Germano, Ezio Godoli, Raimondo Innocenti, Patrizia Meringolo, Giancarlo Paba, Massimo Pavarini, Gianni Pettena, Ines Romitti, Emilio Santoro, Alessandro Suppressa, Antonio Tosi, Lamberto Tozzi

### *Consiglio di amministrazione*

Paolo Bechi, Roberto Dami, Michelangelo Fabbrini, Aldo Frangioni, Franco Gori, Stefano Salmoria, Enrico Loris Vannucci

## **PREFAZIONI**

---

Gianni Salvadori	<i>Assessore alle Politiche sociali della Regione Toscana</i>	4
Maria Pia Giuffrida	<i>Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria</i>	6
Alessandro Margara	<i>Presidente della Fondazione Michelucci</i>	9

## **ORDINE&DISORDINE**

---

<b>Il destino del carcere</b>		17
Alessandro Margara		
<b>Per un governo democratico della sicurezza</b>		51
Massimo Pavarini		
<b>Indulto e recidiva</b>		59
Claudio Sarzotti		
<b>Ossessione securitaria e criminalizzazione degli esclusi</b>		67
Salvatore Palidda		
<b>La detenzione degli stranieri</b>		79
Alessio Scandurra		
<b>La difesa dei non abbienti in Italia: problemi e prospettive</b>		97
Katia Poneti, Alida Surace		
<b>Carcere e sanità. Situazione e prospettive in Italia</b>		111
Bruno Benigni		
<b>Un percorso per il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		125
Forum nazionale per il diritto alla salute in carcere		
<b>Gli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		135
Franco Scarpa		
<b>Prospettive di riforma dell'imputabilità</b>		143
Francesco Maisto		
<b>Droghe e "valori": un ritorno al futuro</b>		151
Grazia Zuffa		
<b>Droghe, legge penale e carcere</b>		161
Franco Corleone		

## **L'OSSERVATORIO SULLE STRUTTURE PENITENZIARIE DELLA TOSCANA**

---

<b>Le cifre della detenzione in Toscana</b>		171
Saverio Migliori		
<b>Misure alternative e recidiva: il caso della Toscana</b>		181
Eleonora Garosi		
<b>Area penale esterna in Toscana. Effetti dell'indulto</b>		205
Stefano Cinotti, Rossella Giazzi, Beatrice Lippi, Susanna Rollino		
<b>La percezione del trattamento</b>		211
Patrizia Meringolo		
<b>Esperienze di formazione integrata</b>		231
Nedo Baracani		
<b>Il trattamento dei condannati per abusi sessuali in carcere: il progetto della Casa circondariale di Prato</b>		243
Pasquale Scala		
<b>Gli autori</b>		254

## Gli Ospedali psichiatrici giudiziari

Franco Scarpa

### Gli ospedali psichiatrici giudiziari: il regime normativo e le funzioni

L'Ospedale psichiatrico giudiziario nel nostro paese svolge la funzione di internamento delle persone che commettono reati in uno stato di incapacità di intendere e volere, determinato da un infermità di mente, che causa il difetto di imputabilità, condizione per la quale, per quanto prevede il Codice penale in vigore dal 1930, non si può essere condannati a pena detentiva.

In tal caso comunque la persona rea è prosciolta dal reato, ma, se considerata socialmente pericolosa, cioè se il suo rilascio può causare rischio per la sicurezza sociale in quanto probabile la commissione di nuovi reati, viene disposta una misura di sicurezza da scontare in uno specifico Istituto penitenziario denominato Ospedale psichiatrico giudiziario (art. 62 dell'Ordinamento penitenziario legge 354/75).

A tale struttura, dipendente dal Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, viene affidata pertanto una funzione di custodia di tali soggetti, ma anche una funzione specifica di trattamento e cura delle persone internate rivolta a risolvere la causa di infermità psichica che può influenzare il comportamento.

In tal senso si pronuncia non solo la Costituzione, che prevede, con l'art. 32 il diritto di ricevere adeguata cura per ogni persona e con l'art. 27 che le pene debbano "tendere alla rieducazione" delle persone condannate, ma anche specifiche sentenze e pronunciamenti degli organismi giurisprudenziali.

Le recenti sentenze della Corte Costituzionale, ad esempio, (la n. 253 del 2003 e la n. 367 del 2004) ribadiscono concretamente il principio per cui le misure di sicurezza devono essere limitate a casi di effettiva pericolosità che richiedono di fatto una misura di internamento in una struttura penitenziaria, ma che esse devono essere sostituite da differenti misure di sicurezza di cura e di controllo, quando in grado di assicurare la sicurezza sociale, e qualora l'internamento in strutture penitenziarie, quali gli Opg, possa determinare danni alla persona.

Tale fatto fa sì che il ventaglio di soluzioni che il giudice può adottare, per definire la misura più adeguata alla regolazione e controllo della condizione di pericolosità sociale di una persona che presenta un disturbo psichico, alla base del comportamento socialmente pericoloso, è allargato ad ipotesi che prendono in considerazione alternative all'Opg.

In misura analoga, tenuto conto che la misura meramente restrittiva può causare danni alla persona, o comunque ritardare il percorso di recupero, gli stessi trattamenti che un Opg deve assicurare non possono più essere limitati alla sola modalità di cura istituzionale ma devono essere in grado di prevedere articolati percorsi di cura e di riabilitazione, in stretto collegamento con il territorio circostante l'Opg e quello dell'effettivo luogo di provenienza, e quindi di ritorno del paziente.

Da un modello di struttura prettamente "contenitiva", al fine di neutralizzare le persone socialmente pericolose, occorre pertanto sempre più affermare e sostenere la necessità di organizzare un modello che preveda cure effettive e proie-

zione verso il territorio esterno, considerato che la dimissione dei pazienti deve realizzarsi, con la presa in carico e la conseguente assistenza e cura, da parte dei servizi psichiatrici e, ovviamente non con le strutture ospedaliere manicomiali, ormai soppresse, come avveniva in passato.

In tal senso il concetto di Opg, come struttura alternativa al carcere, finalizzata al controllo e cura di soggetti infermi di mente, appare ancora più vetusto ed anacronistico rispetto al modello manicomiale civile, ampiamente superato dalla normativa scaturita alla legge n. 180/78 e n. 833/78 istitutiva del Servizio sanitario nazionale.

Le esigenze di cura e di trattamento, con una finalità riabilitativa dei pazienti, orientata verso una diminuzione della "gravità" clinica ed alla attivazione di percorsi di guarigione e di salute, rappresentano pertanto un fattore essenziale ed indispensabile per garantire il giusto trattamento delle persone internate e il pieno raggiungimento della funzione di cura e di recupero delle persone internate.

Un efficace trattamento terapeutico e riabilitativo di tali soggetti ha una inevitabile ricaduta sul fenomeno della recidiva, ritenuta per tali soggetti molto più temibile e terrorizzante di quella "fisiologica" della delinquenza, ma di fatto statisticamente meno rilevante sia sul piano numerico che della gravità dei comportamenti.

### Gli Opg: una riflessione sulla operatività concreta e la contraddizione delle funzioni

La funzione dell'Ospedale psichiatrico giudiziario, in quanto struttura deputata a persone riconosciute affette da infermità mentale al momento della commissione di un reato ma socialmente pericolose, assume un duplice aspetto, chiaramente esplicito l'uno quanto implicito, o logicamente derivabile dalla sua esistenza stessa, l'altro.

Nel primo caso mi riferisco alla funzione di esecuzione di misura di sicurezza, ossia di quelle forme di contenimento previste dal Codice penale, specificamente per quella tipologia di persone il cui essere liberi potrebbe comportare la recidiva di un comportamento di reato, in sintesi la probabilità di commettere nuovi reati della stessa o della medesima specie (art. 203 del Cp).

Non vi è alcuna sostanziale differenza, o scostamento, tra la funzione che in tal caso assicura l'Opg e quella, sostanzialmente assimilabile, di contenimento del carcere se non nella durata della azione applicata e nella valenza intrinseca poiché per i detenuti essa è predeterminata e costante, avendo un termine prefissato dalla sentenza, retributiva e proporzionale rispetto alla gravità reato.

Per gli internati, invece, la durata della misura dipende dalla condizione e valutazione di pericolosità sociale, per cui essa è indiscriminatamente applicata, se l'interessato presenta pericolosità sociale, e tale misura può essere in qualsiasi momento trasformata, revocata o prorogata in base a tale parametro.

In questo caso, però, ci troviamo di fronte ad una necessità etica intrinseca di agire in senso trattamentale terapeutico nei confronti delle persone internate poiché l'azione terapeutica non si può separare dalla valutazione della pericolosità sociale che è alla base della misura di sicurezza.

Molteplici sono i pronunciamenti attraverso i quali si sottolinea che l'essere internato in misura di sicurezza per pericolosità sociale non esime dalla necessità/dovere di assicurare il miglior trattamento di cura possibile (sentenza della Corte Costituzionale n. 139 del 27/07/1982: "In effetti l'esecuzione della misura dell'Ospedale psichiatrico giudiziario comporta necessariamente la cura dell'internato, perché la rieducazione ed il reinserimento sociale dell'infermo di mente implicano la guarigione (od il miglioramento) della malattia che è all'origine della pericolosità del soggetto; e non v'è dubbio, ovviamente, che si tratti di un trattamento obbligatorio").

Proseguendo con la analogica lettura della funzione della pena, in essa la funzione di contenimento viene a cadere al momento della liberazione, conseguente al completamento del periodo di pena previsto nella condanna, indipendentemente da qualsiasi forma di trattamento o di adesione o compliance o accondiscendenza da parte del detenuto, mentre

nel caso dell'internato la qualità e modalità dell'intervento attuato, di carattere terapeutico, in base alla sua efficacia, rende meno prolungata la misura stessa, poiché la misura cessa al venir meno della pericolosità sociale.

Tale duplice compito, connesso alla tipologia della misura di sicurezza, rende necessario coniugare le esigenze del controllo con quelle dell'azione terapeutica, creando una intrinseca e inscindibile contraddizione nella natura stessa dell'Opg, istituzione tale da impedire una qualsiasi forma di azione.

La difficile o impossibile o contraddittoria o incompatibile compresenza nella stessa struttura di controllo e cura, custodia e trattamento, contenimento e integrazione, esclusione ed inclusione sociale, azione e riabilitazione.

## La gestione della contraddizione: un riferimento ad altre strutture

Numerose sono le strutture che nel passato hanno coniugato le due azioni: il caso specifico è quello degli ex Ospedali psichiatrici, che hanno visto la loro giusta fine con la Legge Basaglia 180/78 e la legge di Riforma sanitaria 833/78, grazie alle quali, rispettivamente, venne dapprima chiusa la possibilità di ricovero in Ospedale psichiatrico civile per pericolosità verso se stessi e gli altri e poi introdotto il principio della libera scelta di trattamento che ha reso inattuabile alcuna forma di coazione se non per le specifiche, e limitate, ipotesi previste nel trattamento sanitario obbligatorio.

Negli Ospedali psichiatrici civili le funzioni di controllo e di cura erano concentrate nelle medesime figure cioè quelle degli infermieri. Era sì previsto un servizio di custodia ma lo stesso, analogamente a quanto accadeva in altre strutture ospedaliere, era limitato a sorvegliare e regolamentare le vie di accesso al reparto e non certo la disciplina ed il controllo all'interno dello stesso.

Il venire meno degli Ospedali psichiatrici civili per il sopravvenire della legge 180/78, o legge Basaglia, seppure dopo molti anni (oltre 20), ha reso sempre più limitato il ricorso a forme di controllo e cura concomitanti, per brevi periodi e attuati in spazi limitati (Spdc o reparti psichiatrici negli ospedali).

Attualmente vi sono numerose strutture che, in maniera implicita o raramente esplicita, affrontano la necessità di assicurare una funzione di controllo insieme a quella di cura, escogitando particolari attribuzioni di tutela a particolari categorie professionali. Così, tali funzioni sono affidate, schematizzando:

- nello specifico caso dell' Ospedale psichiatrico giudiziario di Castiglione delle Stiviere (unico tra i sei Opg italiani la cui gestione è affidata alla Asl territoriale, senza personale penitenziario) a operatori tecnici dell'assistenza;
- in generale, nelle comunità terapeutiche, di varia tipologia ed organizzazione, anche psichiatriche, a operatori sociali o infermieri;
- nelle residenze sociali per anziani, o altre strutture simili, ad infermieri o comunque a figure quali gli operatori servizi sanitari o operatori tecnico-assistenziali.

## La gestione della operatività concreta della contraddizione negli Opg

La particolare natura dell'Opg, da un lato, attribuisce in maniera specifica le funzioni di controllo alla Polizia penitenziaria e quelle di cura, intesa come un complesso di azioni sanitarie terapeutiche trattamentali educative, ad un equippe mista di medici, psichiatri, educatori professionali, infermieri, ed altre figure.

Se da un lato le funzioni di controllo sono chiaramente attribuite, dall'altro la prevalenza del primo aspetto rende del tutto difficile da realizzare la funzione di cura.

Uno sforzo unitario di definire la funzione di cura e quella di controllo non può non partire dall'attuale composizione delle strutture e delle equippe del personale operante.

Non siamo certo in condizioni di definire un modello ideale ma soltanto di definire le possibili ipotesi che rendano pos-

sibile assicurare un adeguato lavoro e forma di azione alle varie categorie che compongono il complesso degli operatori di un Opg.

In ogni caso numerose sentenze della Corte Costituzionale affermano il principio secondo il quale il luogo Opg, per quanto deputato anche alla funzione di contenimento e controllo dei soggetti socialmente pericolosi, deve assicurare una adeguata terapia ai soggetti ad esso affidati.

Si possono analizzare le specifiche funzioni che ognuna delle categorie presenti in un Opg dell'Amministrazione penitenziaria, fin quando essi esisteranno (si spera per poco), dovranno svolgere. È innegabile il fatto che nell'Opg sia inattuabile una forma codificata di analogia con altre forme di compresenza di cura e custodia.

Non bisogna infatti dimenticare che nel carcere, istituzione cui l'Opg viene assimilato per appartenenza amministrativa e normativa, ogni forma di trattamento coatto è vietato e le limitazioni della libertà personale non devono essere attuate se non quelle strettamente connesse alla esigenza di mantenimento dell'ordine sicurezza e disciplina. Le stesse forme di applicazione di forza o di strumenti contenitivi è regolamentato esclusivamente dalla esigenza di tutelare la sicurezza delle persone e degli altri detenuti (art. 41 della Legge 354/75 o Ordinamento penitenziario).

D'altro canto nello stesso Opg si può solo applicare il regime di Tso previsto dalla normativa con il ricorso all'ordinanza prevista.

È pertanto inevitabile che l'Opg si doti di una metodologia di lavoro che, partendo dalle attuali normative applicabili in tale struttura, e certamente vincolanti perché non adattate ad una realtà sanitaria e riabilitativa, ne recepiscano le opportunità, avendo presenti le molteplici, e spesso contrastanti, professionalità che lo compongono.

## Il progetto o piano pedagogico terapeutico dell'Opg

---

Recentemente l'Amministrazione penitenziaria ha definito, attraverso l'emanazione di una serie di circolari, l'obbligo per ogni Istituto Penitenziario di dotarsi di uno strumento che definisca la funzione dell'Istituto e ne raccolga le linee operative su base progettuale o di pianificazione.

Il Progetto, o Piano, pedagogico, di cui ogni Istituto deve dotarsi, ha trovato nell'Opg un'applicazione basata sulla elaborazione di una metodologia di integrazione delle diverse funzioni del personale presente per definire un obiettivo di lavoro che tenga insieme le ineliminabili, ma spesso contraddittorie, funzioni di cura e custodia affidate alla struttura.

Questo approccio non vuole certo essere il modo o la proposta di agire nel senso del consolidamento dell'Opg, come sistema attualmente esistente ed inevitabile.

Si intende invece verificare le possibilità di agire in maniera più efficace rispetto alle aspettative ed ai bisogni delle persone, utilizzando in maniera efficiente le varie figure professionali, in attesa di auspicabili e necessarie riforme, che in questo spazio non trovano certo adeguato momento di approfondimento.

Il fine ultimo, in buona sostanza, è quello di assicurare alle persone internate servizi erogati più assimilabili a quelli dovuti ed al personale operante certezze di azione, e tutela, professionali più adeguate.

Si parte pertanto dal presupposto che l'elemento innovativo e fondante, nonché linea portante, del Piano pedagogico del 2007 deve essere quello di favorire sempre più il processo di integrazione tra le varie aree dell'Istituto, finalizzato alla collaborazione attiva delle varie professionalità che sono a più diretto contatto con gli utenti (sanitaria, trattamento e sicurezza).

Si intende preliminarmente, in specifico, sottolineare che l'Istituto Opg è caratterizzato dalla presenza di soggetti con patologia psichiatrica, condizione che, in occasione del reato, ha minato la capacità di intendere e volere ed ha conse-

guentemente determinato l'applicazione di una misura di sicurezza, e non di una pena detentiva, e che persistendo tale patologia nella sua evoluzione e sviluppo patologico, sostiene in parte la valutazione di pericolosità sociale.

Il trattamento terapeutico pertanto deve avere una dimensione multiassiale ed essere orientato a prendere in considerazione le peculiari necessità che la persona internata esprime, al fine di riacquisire non solo una condizione di "compenso e di stabilità" psichica, ma anche adeguate capacità personali per la ricostruzione del proprio ruolo sociale.

L'integrazione delle varie professionalità, secondo un modello operativo multiprofessionale, favorisce l'elaborazione di programmi individuali di intervento e di trattamento sociosanitario.

Gli elementi fondanti del percorso di trattamento individualizzato sono:

- l'attività clinico-diagnostica e il piano di trattamento terapeutico, obiettivo specifico della professionalità dello psichiatra e dello psicologo. L'attività specialistica, condotta in maniera integrata da tali figure, è finalizzata all'osservazione clinica delle condizioni psicopatologiche del paziente, all'inquadramento diagnostico, al trattamento farmacologico, alla rilevazione di eventuali acuzie oltre al monitoraggio del percorso terapeutico individuale attraverso colloqui clinici sistematizzati, finalizzati a ristabilire una condizione di compenso comportamentale e di equilibrio del paziente, tale da consentire un sufficiente esame di realtà e un controllo delle pulsioni, base di lavoro necessaria per attivare i successivi interventi;
- l'attività educativa e di trattamento, intesa come forma di supporto al cambiamento comportamentale, che caratterizza l'intervento degli operatori dell'area trattamentale dove sono collocati gli educatori penitenziari e altre professionalità su base volontaria. L'azione trattamentale e educativa ha la funzione di stimolare nella persona, che ha acquisito un sufficiente compenso psichico, la capacità di indirizzare il proprio comportamento e le proprie scelte di vita verso un modello di reintegrazione sociale e di costruzione di un proprio ruolo nella vita sociale, accettandone le regole e le forme di integrazione;
- l'attività riabilitativa, è fondata sul presupposto che nonostante la presenza del disagio psichico e delle disabilità indotte dalla malattia, il paziente possa riacquisire e sviluppare capacità perdute, recuperando così ruoli adeguati nell'ambito familiare e sociale. I progetti riabilitativi vengono pianificati e attivati dalle professionalità del settore della riabilitazione (tecnici della riabilitazione, educatori professionali, infermieri) volti al reinserimento del paziente nell'ambiente sociale (nel territorio di provenienza o nell'ambito comunitario).
- l'attività di controllo e di sorveglianza, che caratterizza, come indispensabile momento di osservazione complementare e di supporto agli interventi di cui sopra, la professionalità della Polizia penitenziaria.

Il complesso delle professionalità descritte, attraverso le attività organizzate secondo le risorse dell'Istituto, sviluppa gli interventi del Piano terapeutico pedagogico dell'Istituto e consente l'elaborazione di programmi individuali di trattamento e l'attivazione di percorsi terapeutici e riabilitativi finalizzati al miglioramento clinico dei pazienti ed alla dimissione.

Gli interventi realizzati all'interno dell'Istituto sono integrati con i progetti attivati sul territorio. L'attività di riabilitazione esterna viene attuata soprattutto presso il centro esterno "La casa del Drago" che rappresenta un contesto di sperimentazione socializzato nel quale il paziente può attuare i primi passi per un rientro nell'ambito sociale, mettendo in pratica in spazi non Istituzionali quelle capacità perdute nel processo di malattia, per il recupero delle quali si è già operato durante le fasi del percorso riabilitativo interno.

Una volta formulato dall'equipe curante e condiviso con l'operatore referente del centro, un programma terapeutico individuale che prevede un percorso riabilitativo esterno, vengono pianificati e definiti gli obiettivi a breve, medio e lungo termine con le relative verifiche periodiche, secondo quanto previsto dalla convenzione stipulata con l'associazione gerente.

presenze Opg al 13/10/07							
	Prosciolti	C.C.C.	MSP (Opg e Ccc)	Osservazioni	Minorati	148 CP	Totale
Castiglione Stiviere	66	30	21	-	-	-	117
Barcellona P.G.	78	62	48	5	17	15	225
Reggio Emilia	181		65	6	18	9	279
Napoli	22	6	28	1	9	8	74
Aversa	106	113	69	8		0	296
Montelupo Fiorentino	52	84	25	-	-	6	167
Sollicciano	-	-	-	6	-	-	6
<b>TOTALE UOMINI</b>	<b>505</b>	<b>295</b>	<b>256</b>	<b>26</b>	<b>44</b>	<b>38</b>	<b>1164</b>
Castiglione Stiviere	37	5	32	2	-	6	82
Sollicciano	-	7	-	5	-	-	12
<b>TOTALE DONNE</b>	<b>37</b>	<b>12</b>	<b>32</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>94</b>
<b>TOTALE</b>	<b>542</b>	<b>307</b>	<b>288</b>	<b>33</b>	<b>44</b>	<b>44</b>	<b>1258</b>

tabella 1

Opg	dist.schiz. paran.	dist.schiz. disorg.	dist.schiz. catat.	dist.schiz. indiff.	dist.schiz. residuo	dist. schizofren.	dist. schizoaffet.	dist. psicotico n.a.s	dist. paranoide	dist. anti-sociale	dist. borderline	Oligofrenia	altra diagnosi
Castiglione	40, 2	9, 4	0	6, 8	7, 7	0	9, 4	0	2, 6	0, 9	1, 7	0	21, 4
Montelupo	22, 7	0	0	6, 8	0	0	4, 5	15, 9	6, 8	4, 5	4, 5	6, 8	27, 3
Napoli	42, 9	10, 7	3, 6	1, 8	8, 9	5, 4	7, 1	0	5, 4	5, 4	1, 8	7, 1	0
Reggio Emilia	35, 6	3, 1	0	4, 4	1, 3	1, 9	3, 1	5	9, 4	4, 4	8, 8	4, 4	18, 8
Barcellona	20	6, 7	0	8, 9	6, 7	8, 9	6, 7	8, 9	4, 4	11, 1	6, 7	11, 1	0
Aversa	9, 1	5, 2	2, 3	15, 3	3, 4	1, 8	50	1, 6	3, 6	3, 9	2, 3	1, 6	0
Totale	22, 5	5, 6	1, 4	10, 1	4	2, 1	27	3, 1	5	4, 1	3, 8	3, 1	8, 3

tabella 2

## Gli Obiettivi e le prospettive di intervento possibili

Ritengo sia necessario andare oltre quel concetto di "sanitarizzazione" che ha caratterizzato l'intervento nei più recenti anni, che è consistito soprattutto nell'inserimento e potenziamento del personale sanitario negli Istituti Opg, definendo obiettivi specifici per gli Opg, obiettivi tali da far realizzare più compiutamente il mandato di cura, nel rispetto dell'esigenza di garantire l'esecuzione delle misura di sicurezza detentive e la sicurezza sociale, e qui riassunti:

1. "stare meglio, per cura e condizioni di vita, nei tempi di esecuzione della misura di sicurezza in Opg" (più cura e meno custodia);
2. "meno tempo in Opg durante l'esecuzione della misura di sicurezza" (parziale de-istituzionalizzazione);
3. "minore durata complessiva della misura di sicurezza scontata in Opg" (parziale de-penalizzazione);
4. "più opportunità di riabilitazione, da utilizzare al termine della misura di sicurezza, e di recupero sociale" (cura e riabilitazione);
5. "meno rientri in Opg per recidiva di reato o di malattia" (efficacia terapeutica).

Tali obiettivi rappresentano un denominatore minimo da realizzare, una sorta di definizione dei livelli essenziali di assistenza caratteristici degli Opg, che possano migliorare le funzioni della struttura e realizzare il mandato loro affidato.

Il potenziamento dei rapporti con i servizi psichiatrici del territorio, unico strumento in grado di abbreviare i percorsi di internamento, non può essere lasciato alla singola realtà locale, territoriale o regionale, ma deve avere disponibile un canale di collegamento diretto con il Ministero della Salute che sia in grado di elaborare politiche e protocolli normativi di rapporto tra gli Opg e le Asl: ciò fino all'attuazione del passaggio della sanità poenitenziaria al Ssn. Indispensabile appare pensare a:

- un progetto di studio epidemiologico psichiatrico che specifichi meglio quanto emerge in maniera incompleta dagli ISS, distinguendo la situazione degli Opg da quella degli Istituti penitenziari;
- la formulazione di un progetto obiettivo sugli Opg in collegamento con il Ministero della Salute;
- la definizione delle risorse necessarie nei vari Opg per la maggiore adeguatezza dei trattamenti sanitari e delle possibilità di potenziamento dell'intervento trattamentale avanzato.

## La situazione generale nel sistema degli Opg

Lo stato attuale delle strutture degli Opg implica un numero non indifferente di persone sottoposte ad una misura "impropria o indefinita di controllo-cura" (circa 1200), relativamente bassa rispetto al numero dei soggetti sottoposti a pena detentiva, ma comunque non indifferente.

I dati più recenti fanno rilevare un numero di 1258 pazienti internati (tabella 1). Le caratteristiche di tali pazienti sono descritte nella tabella 2.

Attualmente i 6 Opg (Reggio Emilia, Montelupo Fiorentino, Aversa, Napoli e Barcellona Pozzo di Gotto, gestiti dalla Amministrazione penitenziaria + Castiglione delle Stiviere, gestito dalla Asl del territorio in convenzione con l'Amministrazione penitenziaria) accolgono alla data del 13/10/07 un numero di internati, delle varie figure giuridiche, come dalla tabella che segue.

Le esperienze attivate nei tempi più recenti nei vari Opg si indirizzano sia su modifiche dell'organizzazione, con il potenziamento di modelli di intervento ospedaliero o di erogazione di servizi di cura alla persona, che su modelli più articolati e complessi di rapporto con il territorio, orientati ad una dimensione organizzativa, direi alla stregua di un Dipartimento di Servizi di salute Mentale, del modello di lavoro e dei percorsi attivati.

In più Istituti si sono realizzate esperienze avanzate di trattamento che hanno attenuato i caratteri più aspri e contenitivi della misura di sicurezza, legati alla regolamentazione carceraria cui essi devono inevitabilmente far riferimento.

Se ne citano i principali esempi, anche se tutti gli Istituti lavorano attivamente su tali aspetti ed obiettivi:

- l'Opg di Reggio Emilia che realizza il reparto Antares con gestione esclusivamente sanitaria su progetto congiunto con la Regione Emilia Romagna;
- l'Opg di Montelupo Fiorentino che realizza con il reparto Ambrogiana e il centro "La casa del Drago", quest'ultimo fuori dall'Istituto, articolati percorsi di riabilitazione con una forte integrazione nel territorio con la Regione Toscana, la Provincia di Firenze, il Comune di Montelupo Fiorentino e l'associazionismo;
- l'Opg di Aversa con il suo reparto a gestione sanitaria e gli interventi di recupero attraverso l'utilizzo di spazi verdi;
- l'Opg di Napoli che attiva progetti di attività sportiva nella struttura con la partecipazione dell'Amministrazione Comunale e sta lavorando su un percorso di trattamento articolato in comune con l'Opg di Aversa;
- l'Opg di Barcellona Pozzo di Gotto sta realizzando un reparto a custodia attenuata oltre a numerose opportunità di lavoro e di accoglienza all'esterno in collaborazione con il volontariato ed il Dsm con appositi protocolli.

Non deve inoltre essere dimenticato l'Opg di Castiglione delle Stiviere la cui gestione, in quanto struttura del Sistema sanitario pubblico, è caratterizzata esclusivamente da personale sanitario, senza presenza di personale di custodia.

Per l'Opg di Montelupo Fiorentino, si sono rilevati anche i dati relativi ai trattamenti alternativi all'internamento, brevi o anche prolungati, che può essere utile indicare:

- licenze orarie settimanali attualmente: 37 su 25 persone;
- licenze di più giorni: in media 4 al mese;
- semiliberi 3;
- licenze finali di esperimento in corso all'1/10/2007: 77.

A fronte di tali iniziative, avviate dai singoli istituti, deve comunque essere denunciato il grave degrado delle strutture che presentano in alcuni casi condizioni di grave inadeguatezza per la vetustà degli edifici dove sono ospitati gli internati, la carenza di spazi per organizzare attività terapeutiche e riabilitative, la rigidità del regolamento che impone tempi e modalità di azione che non si addicono a quelli della terapia e della cura psichiatrica. Gli Opg, tranne quello di Reggio Emilia che è ospitato nella stessa struttura della Casa circondariale, sono stati ricavati dal riadattamento di edifici antichi, storicamente nati per altre funzioni o comunque, anche se edificati come manicomi giudiziari, hanno ormai un'età che supera i 50 anni ed in qualche caso anche secoli.

In molti di essi vi sono reparti chiusi perché inagibili (Aversa, Napoli) o in via di ristrutturazione (Montelupo Fiorentino, Barcellona Pozzo di Gotto).

Gli interventi edilizi di ristrutturazione sono inevitabili per garantire un reale miglioramento delle condizioni di vivibilità degli Istituti in generale, a favore della qualità di vita sia degli internati stessi che del personale che vi opera.

La sottoscrizione di protocolli di intesa con le Asl ed i Dsm del territorio ha facilitato la realizzazione di percorsi di presa in carico dei pazienti degli Opg ai fini della dimissione.

Tali protocolli sono comunque insufficienti, sia perché appare opportuno siano estesi con appositi provvedimenti a livello nazionale di tutte le Asl, sia per la necessità di dotarli di adeguate risorse economico finanziarie per individuare le soluzioni di reinserimento adatte al singolo internato, senza le quali spesso le buone volontà e la elaborazione dei progetti terapeutici si arena in mancanza di praticabili soluzioni e si deve ricorrere ad ingiustificate proroghe della misura di sicurezza (è il caso di soggetti con mancanza di adeguate soluzioni di reinserimento familiare o dove i servizi non hanno specifiche soluzioni adatte al paziente).

Non è inutile pensare ad uno specifico progetto per gli Opg affidato ad uno specifico organismo centrale del Dipartimento dall'amministrazione penitenziaria, in collaborazione con il Ministero della Salute, con l'obiettivo di assicurare continuità, specificità, competenza professionale finalizzata alla cura e riabilitazione dei pazienti inviati negli Opg.

# **ORDINE & DISORDINE**

**a cura della Fondazione Michelucci**

## ORDINE & DISORDINE

---

### *Curatori del volume*

Alessandro Margara, Saverio Migliori, Alessio Scandurra, Nicola Solimano

### *Progetto grafico e realizzazione*

Alessandra Misuri (Fondazione Michelucci)

### *Referenze fotografiche*

La sequenza di immagini interne al volume è relativa all'inaugurazione del Giardino degli Incontri presso il carcere di Sollicciano a Firenze, il 27/6/2007. Foto: Archivio della Fondazione Michelucci

## Regione Toscana - Assessorato alle Politiche sociali

---

Via di Novoli 27 – 50126 Firenze – Tel. 055/4382111

[www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)

### *Assessore*

Gianni Salvadori

### *Dirigente settore Cittadinanza sociale*

Giovanni Lattarulo

### *Dirigente settore Governo socio-sanitario*

Giovanna Faenzi

### *Referente area Carcere*

Piero Luchetti Martignoni

## Fondazione Giovanni Michelucci onlus

---

Via Beato Angelico 15 – 50014 Fiesole – Tel. 055/597149 – Fax 055/59268

[fondazione.michelucci@michelucci.it](mailto:fondazione.michelucci@michelucci.it) – <http://www.michelucci.it>

### *Presidente*

Alessandro Margara

### *Direttore*

Corrado Marcetti

### *Coordinatore delle attività di ricerca*

Nicola Solimano

### *Comitato scientifico*

Nedo Baracani, Francesco Carnevale, Claudia Conforti, Mauro Cozzi, Adriana Dadà, Silvano D'Alto, Giuseppe Faso, Giuseppe Germano, Ezio Godoli, Raimondo Innocenti, Patrizia Meringolo, Giancarlo Paba, Massimo Pavarini, Gianni Pettena, Ines Romitti, Emilio Santoro, Alessandro Suppressa, Antonio Tosi, Lamberto Tozzi

### *Consiglio di amministrazione*

Paolo Bechi, Roberto Dami, Michelangelo Fabbrini, Aldo Frangioni, Franco Gori, Stefano Salmoria, Enrico Loris Vannucci

## **PREFAZIONI**

---

Gianni Salvadori	<i>Assessore alle Politiche sociali della Regione Toscana</i>	4
Maria Pia Giuffrida	<i>Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria</i>	6
Alessandro Margara	<i>Presidente della Fondazione Michelucci</i>	9

## **ORDINE&DISORDINE**

---

<b>Il destino del carcere</b>		17
Alessandro Margara		
<b>Per un governo democratico della sicurezza</b>		51
Massimo Pavarini		
<b>Indulto e recidiva</b>		59
Claudio Sarzotti		
<b>Ossessione securitaria e criminalizzazione degli esclusi</b>		67
Salvatore Palidda		
<b>La detenzione degli stranieri</b>		79
Alessio Scandurra		
<b>La difesa dei non abbienti in Italia: problemi e prospettive</b>		97
Katia Poneti, Alida Surace		
<b>Carcere e sanità. Situazione e prospettive in Italia</b>		111
Bruno Benigni		
<b>Un percorso per il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		125
Forum nazionale per il diritto alla salute in carcere		
<b>Gli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		135
Franco Scarpa		
<b>Prospettive di riforma dell'imputabilità</b>		143
Francesco Maisto		
<b>Droghe e "valori": un ritorno al futuro</b>		151
Grazia Zuffa		
<b>Droghe, legge penale e carcere</b>		161
Franco Corleone		

## **L'OSSERVATORIO SULLE STRUTTURE PENITENZIARIE DELLA TOSCANA**

---

<b>Le cifre della detenzione in Toscana</b>		171
Saverio Migliori		
<b>Misure alternative e recidiva: il caso della Toscana</b>		181
Eleonora Garosi		
<b>Area penale esterna in Toscana. Effetti dell'indulto</b>		205
Stefano Cinotti, Rossella Giazzi, Beatrice Lippi, Susanna Rollino		
<b>La percezione del trattamento</b>		211
Patrizia Meringolo		
<b>Esperienze di formazione integrata</b>		231
Nedo Baracani		
<b>Il trattamento dei condannati per abusi sessuali in carcere: il progetto della Casa circondariale di Prato</b>		243
Pasquale Scala		
<b>Gli autori</b>		254

## Prospettive di riforma dell'imputabilità

Francesco Maisto

### La sentenza Raso ed il progetto Grosso

L'allineamento di approdi giurisprudenziali ai risultati della ricerca interdisciplinare, fondativi di progetti di Legge di riforma, anche settoriale, dell'ordinamento giuridico non è fenomeno nuovo nella storia italiana dei rapporti tra evoluzione normativa ed evoluzione giurisprudenziale. In tale contesto non meraviglia che la sentenza Raso delle Sezioni unite della Corte di Cassazione<sup>1</sup> pervenga agli stessi risultati del (penultimo) progetto di riforma del codice penale – cd. progetto Grosso – sulla questione della rilevanza dei disturbi della personalità, quale causa idonea ad escludere o grandemente scemare, in via autonoma e specifica, la capacità di intendere e di volere. Ed invero, un attento esame degli snodi dell'approfondito, inusuale ed originale iter motivazionale della sentenza pone in evidenza alcuni fondamentali passaggi argomentativi comuni che sottolineano anche le due relazioni al progetto Grosso<sup>2</sup> in punto di non imputabilità.

Appaiono rilevanti almeno tre filoni di argomenti comuni ai due elaborati, finalizzati a motivare la necessità della svolta interpretativa della infermità fino a comprendere anche un "altro grave disturbo della personalità".

Il primo argomento, in comune alla sentenza ed alla relazione al progetto, riguarda la rilevanza del concetto di pena da privilegiare in relazione alla determinazione dei confini dell'imputabilità, essendo ovvio che dall'ottica retributiva o da quella preventiva ed in particolare, dal profilo della risocializzazione, discendono conseguenze diverse sui limiti dell'imputabilità (cfr. §4.2 Cass. cit. e pag. 1 della relazione).

E dunque, sia lo spazio interpretativo, sia quello riformatore non possono limitarsi al profilo epistemologico, ma devono altresì tener conto dei possibili e diversi trattamenti sanzionatori collegati<sup>3</sup>. Il ragionamento della Corte, per la verità molto diffuso, si articola lungo due direttrici essenziali: in una lettura di sistema, orientata dai principi costituzionali di personalità della responsabilità penale e di funzione rieducativa della pena, l'imputabilità non deve rimanere estranea all'insieme degli elementi che giustificano la punizione dell'autore del reato in chiave di 'rimproverabilità' del suo comportamento, di sua 'colpevolezza'.

Quali che fossero le opinioni dei compilatori del codice, l'imputabilità non può essere ormai "mera capacità di pena", ma consiste piuttosto, in "capacità di reato o meglio capacità di colpevolezza". In questo senso è richiamata la giurisprudenza costituzionale sulla pertinenza della "colpevolezza" – nel significato minimo di coscienza dell'antigiuridicità del comportamento – alla struttura costituzionalmente imposta, del fatto di reato (è ampiamente citata, in particolare, la decisione che sancì la parziale illegittimità dell'art. 5 Cp: sent. 23-24 marzo 1988, n. 364). Il senso della riflessione è evidente: ogni margine interpretativo deve essere utilizzato al fine di assicurare la corrispondenza tra il concetto normativo di imputabilità e la capacità effettiva dell'agente di comprendere il disvalore della condotta e di comportarsi secondo le contrarie prescrizioni dell'ordinamento.

Il secondo argomento, comune al pensiero del Riformatore ed a quello del Giudice di legittimità, riguarda la preoccupazione di "assicurare le condizioni del migliore adeguamento del sistema giuridico al sapere scientifico" (pag. 3 §2 della

relazione) non potendosi “prescindere, in ogni caso, dai contenuti del sapere scientifico” nell’approccio del piano di giudizio normativo dopo il preliminare giudizio biologico (§11.0 Cass. cit.).

In terzo luogo, appare comune sia alla linea interpretativa che a quella legislativa, la necessità di “utilizzare concetti “aperti”, che, nel rispetto del principio di legalità, definiscano in modo chiaro i parametri di riferimento, e insieme consentano un flessibile adeguamento al mutare (al progresso?) delle conoscenze scientifiche e in genere delle concezioni pertinenti” (pag .2 §2 della relazione). Ed infatti, la sentenza (§12), dopo aver richiamato le caratteristiche “clausole aperte” delle più recenti legislazioni di altri paesi, qualifica tali formule “aperte” come “idonee ad attribuire rilevanza anche ai disturbi della personalità, ai fini della imputabilità del soggetto agente”. Non sarebbe, a questo punto, fuor di luogo parlare, non solo, di azione sinergica o di reciproco rinforzo tra le argomentazioni della sentenza e quelle delle due relazioni al progetto Grosso, ma anche di maturità dei tempi sul tema dell’imputabilità per una riflessione giurisprudenziale al massimo livello.

## Necessità della riforma

È noto però, che le incertezze di giudici e periti (plasticamente rappresentate nel caso definito dalle Sezioni unite) sono frequenti e rilevanti, e disorientano l’opinione pubblica, interessata, anche di recente, a questo più che ad altri temi per la gravità delle vicende ove, in genere, viene posto, tra gli altri, il problema della capacità di intendere e volere dell’imputato. In effetti, alla tipica opinabilità che denota l’applicazione d’un parametro normativo (quale è certamente l’imputabilità), si cumula la forte connotazione critica della scienza psichiatrica, storicamente<sup>4</sup> segnata dal confronto tra divergenti visioni della patologia mentale, dalle concezioni puramente biologiche delle origini fino al movimento della cd. antipsichiatria.

Se è vero che oggi prevale un approccio di tipo integrato al fenomeno del disagio mentale, il punto di equilibrio tra le diverse sensibilità resta variabile e discutibile. Ed è chiaro che ogni mutamento dei confini entro i quali la scienza psichiatrica contiene la nozione di malattia si risolve, più o meno direttamente, in un assestamento della composizione, insita nel sistema giuridico penale, tra logiche di garanzia individuale ed esigenze di prevenzione. In questa situazione si manifesta, secondo alcuni, un forte deficit di tassatività (posto alla base perfino di eccezioni di legittimità costituzionale, prevedibilmente risolte dalla Consulta nel senso dell’inammissibilità manifesta: ord. 29 novembre – 2 dicembre 2004, n. 374).

Di fronte a questo quadro di qualificate incertezze del mondo giuridico, di altalenante allarme sociale e di contrasti scientifici, appare sempre più necessaria una riforma della vigente legislazione sulla non imputabilità per infermità. Certamente la struttura dell’art. 94 del progetto Grosso, assumendo connotati comuni a quelli della sentenza Raso, se da una parte appare “ampliativa ed adeguatrice dell’espressione infermità” (per usare le espressioni di Marta Bertolino di commento alle Sezioni unite<sup>5</sup>), per altro verso, sicuramente, appare come idonea ad una distinzione rigorosa tra le varie condizioni psichiche che possono o meno integrare il concetto di infermità, ponendosi in maniera più o meno consapevole, anche come “argine” ad una temuta prassi giudiziaria di assecondamento degli esiti peritali, di eccessivo ricorso all’assoluzione per difetto di imputabilità. Arginamento peraltro, di una certa urgenza, all’esito della recente evoluzione della disciplina della pericolosità sociale e delle conseguenti misure di sicurezza. E tuttavia l’urgenza non giustificerebbe l’omissione di scelte progressive indicate dalla dottrina più attenta alle garanzie e dalle scienze del comportamento, come l’abolizione del doppio binario pene-misure di sicurezza e dell’infida categoria della pericolosità sociale.

La necessità di questa riforma del concetto di imputabilità, quale norma di base di una Riforma codicistica, ovvero quale norma di base di una Riforma di “settore” comprensiva, a sua volta, di profili interdisciplinari – sostanziali, processuali, di esecuzione penale ed ordinamentali -, deriva anche dalla illusorietà della “tenuta” dell’assetto normativo-interpretativo vigente.

Vero è che, allo stato, non risultano decisioni di Sezioni della Cassazione difformi dalla sentenza Raso, ed anzi, si segnala una decisione conforme della Prima Sezione del 3 maggio 2005, n. 16574:

[...] anche ai disturbi della personalità può essere attribuita un'attitudine, scientificamente condivisa, a proporsi come causa idonea ad escludere o grandemente scemare la capacità di intendere e di volere del soggetto agente; principio che si pone in perfetta consonanza col disposto dell'art. 85 del Cp e coll'orientamento costituzionale. I disturbi della personalità devono però essere di consistenza, rilevanza e gravità tali da concretamente incidere sulla capacità di intendere e di volere; essi, infatti, come in genere quelli da nevrosi e psicopatie, quand'anche non inquadrabili nelle figure tipiche della nosografia clinica iscrivibili al più ristretto novero delle malattie mentali possono costituire "infermità" anche transeunte, ai fini degli articoli 88 e 89 Cp, ove determinino lo stesso risultato di pregiudicare totalmente o grandemente la capacità di intendere e di volere.

Ma per altro verso, non si possono sottacere le preoccupazioni per gli effetti di applicazioni eccessivamente aperte delle due puntuali sentenze della Corte Costituzionale d'illegittimità costituzionale dell'art. 222 Cp (ricovero in Opg) e dell'art. 206 Cp (applicazione provvisoria delle misure di sicurezza), nella parte in cui non consentono al giudice, nei casi previsti, di adottare, in luogo del ricovero in Ospedale psichiatrico giudiziario, una diversa misura di sicurezza, prevista dalla legge, idonea ad assicurare adeguate cure all'infermo di mente e a far fronte alla sua pericolosità sociale (Corte Costituzionale, sentenza 2 luglio 2003 n. 253 e 17 novembre 2004 n. 367).

## I progetti di riforma

L'ampiezza della sentenza Raso, anche per i richiami alle prospettive di riforma, per una parte presi in considerazione al §4.0, al fine di marcare la distanza, nel segno del garantismo, rispetto alla datata dottrina sulla "crisi del concetto di imputabilità" ed alle correlate proposte di abolizione della categoria medesima, concretizzatesi nelle proposte di legge n. 177 del 1983 e n. 151 del 1996, e per altra parte, assunte, mediante citazione di ciascun articolo di progetto (§13.0), dal progetto Pagliaro<sup>6</sup> al progetto Ritz<sup>7</sup> fino alle due redazioni del progetto Grosso, a mò di conferma dell'esattezza dell'approdo, comunque comprensivo del grave disturbo della personalità, quale ulteriore e possibile condizione di infermità, giustificerebbe il semplice rinvio a quella motivazione.

Sembrerebbe potersi, a questo punto, sostenere una posizione unanime sulla "formula aperta", così come formalizzata, tanto che potrebbe apparire ancora attuale il rilievo di autorevole voce della dottrina secondo la quale la Corte di legittimità "ha aperto finalmente gli occhi per vedere quello che era già sotto gli occhi di tutti"<sup>8</sup>. Ma di recente lo stesso professor Grosso<sup>9</sup>, raccomandando "grande attenzione" alla materia della imputabilità, ha auspicato una "nuova formulazione delle cause di incapacità, totale o ridotta, da affiancare al concetto di infermità quale causa di non punibilità o di riduzione della pena", ed ha aggiunto che il concetto usato nel progetto, "utilizzando una nozione che nei dibattiti specialistici non gode tuttavia di condivisione incontrastata, dovrà pertanto essere ripensata con attenzione ai diversi orientamenti scientifici che dividono gli studiosi della materia".

Inutile poi segnalare che questo ultimo progetto si lascia alle spalle la formulazione più restrittiva del cosiddetto progetto Nordio<sup>10</sup>, pure richiamata dalla sentenza Raso, sebbene allo scopo limitato di confermare il comune ancoraggio alla nozione di infermità. È ben chiaro infatti che, invece, questo testo più riduttivo, pur muovendo, come recita la relazione della Commissione (pag. 29 §2), dalla irrinunciabilità del riferimento all'infermità e, pur dichiarando di tener presenti i diversi orientamenti, sulla base delle classiche acquisizioni scientifiche della psichiatria, della criminologia e della medicina legale, è finalizzato ad evitare quelli che qualifica come "sbandamenti applicativi – con apertura a tutti i più origina-

li e diversificati fenomeni in chiave meramente psicologica od emozionale – quanto mai da impedire in questo delicato campo, quali connessi a formule generiche ed onnicomprensive del tipo “disturbo psichico”, “disturbo della personalità” (fenomeni, secondo prassi censurabili, valutati anche da non specialisti, psichiatrici o medico-legali e sulla base di parametri socio-culturali, tipo l’abusata figura del soggetto “border line”). Risulta evidente che la bozza Nordio, pur descrivendo l’incapacità di intendere e di volere come “possibilità di comprendere il significato del fatto e di agire in conformità a tale valutazione”, si pone come unico ancoraggio l’infermità, a differenza del progetto Pagliaro che articolava, accanto alla “infermità mentale” anche “altra anomalia” (senza ulteriori specificazioni) con conseguente perdita di determinatezza, in alternativa, ed a differenza del progetto Ritz che, accanto alla infermità in generale, e non solo mentale, articolava l’eventuale “gravissima anomalia psichica” di segno eccessivamente restrittivo. Nozione di “grave anomalia”, ripresa dal progetto preliminare Grosso, se pure nel senso più completo della incidenza sulle “condizioni di mente”, di guisa da “comprendere l’illiceità del fatto e di agire in conformità a tale valutazione”. Ma nozione, quella di anomalia, sostituita nel testo del 26 maggio 2001, con quella di “grave disturbo della personalità”, anch’esso, come nel testo precedente, incidente sulla “condizione di mente” (diversa dallo “stato di mente” dei progetti Pagliaro e Ritz) come capacità di “comprendere il significato del fatto o di agire in conformità a tale valutazione”.

Si può allora ipotizzare uno sforzo o un supplemento di riflessione muovendo da alcune costatazioni. Per quanto si curi il profilo lessicale e semantico, e tenuto conto che le discipline giuridiche hanno la peculiare caratteristica di avere pochissimi termini realmente sinonimici, si prospettano, talvolta in veste critica o polemica, e talaltra con surrettizia ripetitività, una serie di argomentazioni che, col trascorrere del tempo, perdono sempre più il contatto con le conoscenze delle discipline psichiatriche acquisite, invece, in maniera sufficientemente stabile. Così è, ad esempio, per i disturbi della personalità, come si tende attualmente a nominare un vasto e complesso ambito che, grosso modo, coincide con i termini di psicopatie e che vengono anche definiti come “semplici anomalie del carattere”, quando è ormai da tempo ben noto che essi costituiscono in realtà, entità molto complesse ed articolate.

La tecnica legislativa, allora, dovrebbe essere meno sintetica e più descrittiva non consentendo così che ad un “termine scientifico” si possano ricondurre più e diverse diagnosi. È stato ed è questo, l’orientamento delle Regioni Toscana ed Emilia Romagna, sulla scorta dell’ampia riflessione interdisciplinare promossa dalla Fondazione Michelucci di Fiesole, anche in base al dibattito tra gli operatori di salute mentale del Servizio sanitario nazionale e dell’Amministrazione penitenziaria, formalizzato nelle proposte di legge ex art.121, II° Cost., presentate nella precedente legislatura e pronte per la presentazione in quella appena aperta. Pur utilizzando questi articolati i termini classici di imputabilità, capacità di intendere e di volere ed infermità, definiscono, in primo luogo, la capacità in negativo, come quella “di chi non presenta gravi alterazioni della coscienza e dell’esame di realtà ed è in grado di apprezzare il senso di tale esame in rapporto alla propria condotta” ed in secondo luogo, collegano la non imputabilità all’infermità o alla “grave anomalia psichica” o alla “grave menomazione sensoriale” produttive di un “tale stato di mente da escludere la capacità di intendere e di volere”.

Si coglie agevolmente che anche questo filone di pensiero si muove nel solco dei progetti Grosso, Ritz e Pagliaro e diverge nettamente dall’orientamento “radicale”, che etichettato come ideologico dalla relazione al progetto Grosso, indipendentemente dalla necessaria riserva garantistica, riproporrebbe l’ambiguità e la pericolosità di una sanzione penale detentiva, più o meno attenuata, ma comunque, necessariamente terapeutica.

## Il trattamento dei soggetti non imputabili

Sanno bene gli specialisti delle scienze del comportamento e gli studiosi delle “formule magiche” delle scienze giuridiche come si possano manipolare concetti e parole, ma sanno ugualmente il rilievo preponderante del “factum” sul “dictum”, della materiale e concreta sostanza afflittiva o punitiva, nell’impatto sulla vita delle persone coinvolte nel circuito

penale. In questa cornice, rappresenta un insegnamento esemplare la "truffa delle etichette" che si è annidata nella storia del concetto di pericolosità sociale e negli istituti giuridici e materiali delle misure di sicurezza detentive. Conviene allora, senza indulgere al ricordo delle fondate motivazioni dei movimenti di pensiero critico e di pratiche alternative all'istituzionalizzazione totale, limitarsi a constatare che, pur differenziandosi ampiamente, tutti i progetti di Riforma perpetuano la pericolosità sociale e le misure di sicurezza, anche se con nuove denominazioni.

Il progetto Grosso, lucidamente e realisticamente sintonico al modello italiano di Riforma psichiatrica, pur accogliendo l'istanza dottrinale e clinica, di sostituzione del criterio della pericolosità sociale con quello del "bisogno di trattamento e di controllo, determinato dal persistere delle condizioni di incapacità che hanno dato causa al delitto", di competenza istituzionale diversa da quella della giustizia penale, e quindi, in una lodevole ottica riduttiva (di limitazione ai delitti dolosi o colposi contro la persona o contro la pubblica incolumità o ai delitti contro il patrimonio punibili con la reclusione – ma secondo il diverso sistema sanzionatorio della Riforma) non sfugge, alla fine, all'ancoraggio al "concreto pericolo" per il ricovero in una "struttura chiusa" con finalità terapeutiche.

Diversamente il progetto Nordio: non rinuncia a definire lo "stato di pericolosità sociale", ma sussumendo nella definizione generale quegli elementi che nel progetto Grosso rappresentano solo le condizioni per l'applicazione delle misure, prevede, tra le altre, "il ricovero in una struttura giudiziaria di custodia con finalità terapeutiche".

Il progetto delle Regioni che, si ripete, in quanto settoriale, si aggancia al vigente sistema sanzionatorio e non ha potuto tener conto della recente legge n. 251 del 5 dicembre 2005 (cd. Cirielli), capovolgendo in qualche modo, l'ordine tra pericolosità e misure di sicurezza, limita l'applicazione di tutte le misure di sicurezza ai delitti dolosi puniti con la reclusione superiore ai due anni, ed ulteriormente, l'assegnazione in istituto in relazione ai delitti dolosi puniti con la reclusione non inferiore a dieci anni. Anche la nozione di pericolosità sociale viene integrata, oltre alla probabilità di commissione di nuovi delitti, con indici obbligatori di accertamento:

- la gravità del fatto e la circostanza che il reato rappresenti reiterazione di precedenti condanne di particolare rilievo;
- le condizioni che hanno determinato l'incapacità di intendere e di volere, il rilievo e l'attualità delle stesse, l'adesione a possibili interventi terapeutici;
- la concreta situazione relazionale ed ambientale, anche in conseguenza del reato commesso.

Di seguito, il progetto appresta norme ordinarie e, consapevolmente, norme di natura regolamentare, al fine di garantire la regionalizzazione effettiva degli istituti, la riduzione delle dimensioni, la vigilanza attenuata, l'assegnazione al centro psichiatrico di diagnosi e cura di un istituto di pena per eccezionali esigenze di sicurezza (con provvedimento dell'Amministrazione penitenziaria reclamabile ai sensi dell'art.14 ter dell'Ordinamento penitenziario), la distinzione tra autonomia organizzativa-gestionale interna del Servizio sanitario nazionale e gestione del servizio di custodia esterna da parte del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Le modifiche di carattere processuale riguardano la perizia finalizzata esclusivamente all'accertamento dell'imputabilità, mentre l'accertamento della pericolosità sociale viene riservato al giudice. Si disciplinano poi il quesito peritale, il verbale delle operazioni peritali con particolare riferimento alla pluralità delle visite, l'albo dei periti psichiatri. Il giudice deve motivare la sua decisione sulla imputabilità in modo specifico e non con semplice rinvio alle conclusioni della perizia, essendo onerato peraltro ad esporre le ragioni di divergenza dalle conclusioni peritali. Di particolare rilievo, ma anche con qualche spunto di attualità in relazione alla recente legge 20 febbraio 2006 n. 46 (cd. Pecorella) sulla inappellabilità delle sentenze di proscioglimento da parte del Pubblico Ministero e della Parte civile, comprensiva quindi dell'impossibilità di un secondo giudizio di merito sulla base di nuove perizie disposte dalla Corte di Appello, si prevede infine, l'ampliamento della disciplina della revisione di cui agli artt. 629 ss. Cpp, delle sentenze di assoluzione per incapacità e delle sentenze di condanna anche sul capo dell'imputabilità del condannato, nel caso di inconciliabilità con l'omologa deci-

sione contenuta in altra sentenza irrevocabile, e nel caso di inconciliabilità con un'ordinanza del Magistrato di sorveglianza o del Tribunale di sorveglianza.

Le incertezze, le troppe incertezze accumulate nei decenni, particolarmente in questo settore dell'ordinamento, in cui si sono aggiunte crisi a crisi, dalla crisi dell'imputabilità, a quella della capacità di intendere e di volere, all'infermità, alla crisi dello stesso concetto di malattia in generale, per non parlare di quella della malattia mentale, fino alla crisi della nozione di pericolosità sociale, esigono, in conclusione un qualche argomento, ma credo che la tentazione autoritaria delle certezze imposte avrebbe un respiro corto. Bisogna infatti, anche nella normazione dell'era della globalizzazione, fare i conti con una visione dell'ordinamento che, se pure volesse dimenticare la lezione di Flavio Lopez de Onate e di Calamandrei<sup>11</sup>, deve comunque escludere la certezza dagli obiettivi realistici di un ordinamento postmoderno. Come insegna, infatti, Gustavo Zagrebelsky<sup>12</sup>,

[...] la fissità, che è un aspetto della certezza, non è più un elemento portante degli attuali sistemi giuridici e al deficit di certezza che ne deriva non si potrebbe porre rimedio [...] Semmai si deve pensare di organizzare questa tendenza alla trasformazione, intrinseca all'ordinamento, in modo da non renderla distruttiva di altri valori, come l'uguaglianza giuridica, la prevedibilità, l'imparzialità e il carattere non arbitrario dell'azione amministrativa e giudiziaria. [Sicché] è dubbio che la certezza sia anche desiderabile!

## Il Progetto Pisapia

I principi di delega al Governo per l'emanazione del nuovo codice penale elaborati dalla Commissione presieduta dall'avvocato Giuliano Pisapia accolgono tutti gli argomenti critici fin qui esposti e utilizzando una tecnica normativa descrittiva ad esplicitazione di decisive e chiare scelte, finalmente scioglie le antiche ibridazioni cristallizzate nel secolo. La commistione tra pena e cura, tra responsabilità penale e terapia viene finalmente superata. L'imputabilità trova la sua collocazione sistematica nel Titolo III: il reato, all'art. 22 e scompare definitivamente la tanto vituperata categoria della pericolosità sociale; in conseguenza, il Titolo IV detta soltanto la disciplina delle pene, distinguendole in pene pecuniarie, pene interdittive, pene prescrittive (tra le quali non sono configurate misure di cura e/o di controllo) e pene detentive. La conseguenza ha carattere epocale perché vengono aboliti non solo l'Opg e la Casa di cura e custodia, ma anche tutte le altre misure di sicurezza personali – detentive e non – e patrimoniali.

L'art. 22, lett. a) del Titolo III definisce e disciplina l'imputabilità innanzitutto con consapevole descrizione – non approssimativa – in negativo: non è imputabile chi non ha la capacità di intendere o di volere; definizione dunque, fin qui molto ampia.

L'art. 23, per contro, si limita a prevedere senza alcuna definizione, la capacità ridotta indicando poi le finalità del trattamento ed il regime sanzionatorio. Naturalmente resta immutato il criterio temporale di collegamento dell'imputabilità al *tempus commissi delicti*. All'accertamento ed alla declaratoria di non imputabilità si collega sempre e comunque l'applicazione di una misura di controllo e di cura.

Tornando all'art. 22, introdotte le categorie eventualmente alternative della capacità di intendere o di volere, si prosegue alla lett. b) nella linea descrittiva ed esplicativa di formule ampie ed aperte della incapacità come inadeguata o inesistente comprensione del significato del fatto o comunque di agire secondo tale capacità di valutazione. L'ampiezza della formula avrebbe consentito anche la sussunzione diretta sia dell'infermità, sia dei gravi disturbi della personalità nell'ambito della non imputabilità, ma, ad evitare incertezze di ambienti psichiatrici, la lett. c) specifica tra le cause di esclusione dell'imputabilità, l'infermità, i gravi disturbi della personalità, la cronica intossicazione da alcool o da sostanze stupefacenti, se rilevanti rispetto al fatto commesso.

Ad ulteriore precisazione, alla lettera d) si esclude ogni presunzione di imputabilità prevedendo la necessità ridefinire i limiti in cui l'incapace di intendere o di volere per ubriachezza o stupefazione risponda per il fatto commesso per l'essersi posto colpevolmente nelle condizioni predette.

Le lettere f, g, h) del 1° comma dell'art. 22 ed il comma III° prevedono l'applicazione obbligatoria di misure di cura e di controllo indicandone però i criteri:

1. il riferimento qualitativo alla necessità della cura,
2. il riferimento quantitativo, cioè la durata, non superiore alla durata della pena che si applicherebbe all'agente imputabile,
3. la determinazione giudiziale della durata della misura,
4. l'interruzione dell'esecuzione della misura quando non risulti più necessaria a fini riabilitativi,
5. l'aggravamento o l'attenuazione della misura operata nel senso della facoltà di disporre sia una misura meno restrittiva conforme al buon andamento del percorso riabilitativo, sia più restrittiva in caso di violazioni di prescrizioni.

Infine il II° comma indica le misure di cura e di controllo eventualmente applicabili in via alternativa o graduata: strutture terapeutiche protette, comunità terapeutiche, libertà vigilata associata a trattamento terapeutico, obbligo di presentazione eventualmente associata a trattamento terapeutico, affidamento ai servizi socio-sanitari, attività lavorativa o attività a favore della collettività.

Si tratta quindi di un ampio ventaglio di misure che richiederanno la sapiente conformazione da parte del Giudice nella necessaria collaborazione con gli altri operatori socio-sanitari.

#### NOTE

- 1 Cassazione Sezioni unite 25/1– 8/3/2005, n. 9163, in DPP., 2005, 843 ss., con commento di M. Bertolino, *ivi*, 853; in CP, 2005, 1862 ss., con nota di G. Fidelbo, *Le Sezioni unite riconoscono rilevanza ai disturbi della personalità*, *ivi*, 1873 ss.; in RIDPP, 2005, 410 ss., con nota di M.T. Collica, *Anche i "disturbi della personalità" sono infermità mentale*, *ivi*, 421 ss.; ma veda altresì F. Centonze, *L'imputabilità, il vizio di mente e i disturbi di personalità*, in *ibid.*, 247 ss.
- 2 In RIDPP, 2001, 574 ss. E in <http://www.ristretti.it/areestudio/giuridici/riforma/articolatogrosso.htm>.
- 3 D. Pulitanò, "L'imputabilità come problema giuridico", in AA.VV., *Curare e punire*, Milano, 1985.
- 4 Per una ricostruzione storica del concetto di imputabilità, a partire dalle dottrine della scuola classica: A. Manna, *L'imputabilità nel pensiero di Francesco Carrara*, in IP 2005, 467 ss.
- 5 Ancora in M. Bertolino *cit.*
- 6 Il progetto è pubblicato all'interno di M. Pisani, (a cura di), *Per un nuovo codice penale*, Padova, 1993.
- 7 Il Progetto è pubblicato, unitamente alla relazione introduttiva, in RIDPP, 1995, 927 ss.; sul punto vedasi altresì I. Merzagora, *L'imputabilità nel disegno di legge n.2038( Libro primo del codice penale)*, in *Rass.It.crim.*, 1996, 227 ss.
- 8 M. Bertolino, in *Dignitas*, n.5/2005.
- 9 In "Alcune priorità per la Riforma del sistema penale sostanziale", in *Un progetto per la giustizia-Idee e proposte di rinnovamento*, a cura di L. Pepino e N. Rossi, Milano, 2006, pag.233.
- 10 Pubblicato in CP, 2005, 243 ss.
- 11 *La certezza del diritto*, Milano, 1968, pag.167 ss.
- 12 *Il diritto mite*, Torino, 1992, pag.202 ss.

# **ORDINE & DISORDINE**

**a cura della Fondazione Michelucci**

## ORDINE & DISORDINE

---

### *Curatori del volume*

Alessandro Margara, Saverio Migliori, Alessio Scandurra, Nicola Solimano

### *Progetto grafico e realizzazione*

Alessandra Misuri (Fondazione Michelucci)

### *Referenze fotografiche*

La sequenza di immagini interne al volume è relativa all'inaugurazione del Giardino degli Incontri presso il carcere di Sollicciano a Firenze, il 27/6/2007. Foto: Archivio della Fondazione Michelucci

## Regione Toscana - Assessorato alle Politiche sociali

---

Via di Novoli 27 – 50126 Firenze – Tel. 055/4382111

[www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)

### *Assessore*

Gianni Salvadori

### *Dirigente settore Cittadinanza sociale*

Giovanni Lattarulo

### *Dirigente settore Governo socio-sanitario*

Giovanna Faenzi

### *Referente area Carcere*

Piero Luchetti Martignoni

## Fondazione Giovanni Michelucci onlus

---

Via Beato Angelico 15 – 50014 Fiesole – Tel. 055/597149 – Fax 055/59268

[fondazione.michelucci@michelucci.it](mailto:fondazione.michelucci@michelucci.it) – <http://www.michelucci.it>

### *Presidente*

Alessandro Margara

### *Direttore*

Corrado Marcetti

### *Coordinatore delle attività di ricerca*

Nicola Solimano

### *Comitato scientifico*

Nedo Baracani, Francesco Carnevale, Claudia Conforti, Mauro Cozzi, Adriana Dadà, Silvano D'Alto, Giuseppe Faso, Giuseppe Germano, Ezio Godoli, Raimondo Innocenti, Patrizia Meringolo, Giancarlo Paba, Massimo Pavarini, Gianni Pettena, Ines Romitti, Emilio Santoro, Alessandro Suppressa, Antonio Tosi, Lamberto Tozzi

### *Consiglio di amministrazione*

Paolo Bechi, Roberto Dami, Michelangelo Fabbrini, Aldo Frangioni, Franco Gori, Stefano Salmoria, Enrico Loris Vannucci

## **PREFAZIONI**

---

Gianni Salvadori	<i>Assessore alle Politiche sociali della Regione Toscana</i>	4
Maria Pia Giuffrida	<i>Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria</i>	6
Alessandro Margara	<i>Presidente della Fondazione Michelucci</i>	9

## **ORDINE&DISORDINE**

---

<b>Il destino del carcere</b>		17
Alessandro Margara		
<b>Per un governo democratico della sicurezza</b>		51
Massimo Pavarini		
<b>Indulto e recidiva</b>		59
Claudio Sarzotti		
<b>Ossessione securitaria e criminalizzazione degli esclusi</b>		67
Salvatore Palidda		
<b>La detenzione degli stranieri</b>		79
Alessio Scandurra		
<b>La difesa dei non abbienti in Italia: problemi e prospettive</b>		97
Katia Poneti, Alida Surace		
<b>Carcere e sanità. Situazione e prospettive in Italia</b>		111
Bruno Benigni		
<b>Un percorso per il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		125
Forum nazionale per il diritto alla salute in carcere		
<b>Gli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		135
Franco Scarpa		
<b>Prospettive di riforma dell'imputabilità</b>		143
Francesco Maisto		
<b>Droghe e "valori": un ritorno al futuro</b>		151
Grazia Zuffa		
<b>Droghe, legge penale e carcere</b>		161
Franco Corleone		

## **L'OSSERVATORIO SULLE STRUTTURE PENITENZIARIE DELLA TOSCANA**

---

<b>Le cifre della detenzione in Toscana</b>		171
Saverio Migliori		
<b>Misure alternative e recidiva: il caso della Toscana</b>		181
Eleonora Garosi		
<b>Area penale esterna in Toscana. Effetti dell'indulto</b>		205
Stefano Cinotti, Rossella Giazzi, Beatrice Lippi, Susanna Rollino		
<b>La percezione del trattamento</b>		211
Patrizia Meringolo		
<b>Esperienze di formazione integrata</b>		231
Nedo Baracani		
<b>Il trattamento dei condannati per abusi sessuali in carcere: il progetto della Casa circondariale di Prato</b>		243
Pasquale Scala		
<b>Gli autori</b>		254

## Droghe e "valori", il ritorno al futuro

Grazia Zuffa

A distanza di oltre un anno dall'insediamento del governo guidato da Romano Prodi, l'impegno elettorale contenuto nel programma dell'Unione di centro sinistra – l'abrogazione della legge Fini-Giovanardi e la depenalizzazione del consumo personale di droghe – giace ancora dimenticato nel cassetto. Anche la riduzione del danno segna il passo, non sono in vista né la programmazione di nuovi interventi né il rinnovamento del sistema dei servizi. Si noti che i contenuti del suddetto programma elettorale sono in accordo con una linea di "riformismo moderato" della politica delle droghe. Il riferimento è alle cosiddette *lenient policies* (politiche miti) della gran parte dei paesi europei, caratterizzate dall'alleggerimento della pressione penale (attraverso la depenalizzazione del consumo personale di tutte le droghe o almeno della canapa) e dallo sviluppo dei servizi sociosanitari. È la ben nota politica dei "quattro pilastri" (prevenzione, trattamenti, riduzione del danno, repressione) inaugurata com'è noto in Svizzera alla metà degli anni novanta, e adottata in seguito come modello europeo, sotto l'egida dello *European Monitoring Centre on Drugs and Drug Addiction*, l'organismo scientifico della UE: la riduzione del danno assurge a "pilastro" fondante delle politiche di contrasto alla droga, con conseguenze *spostamento* dell'enfasi e delle risorse dal caposaldo penale ai pilastri sociali e sanitari.

Perciò il termine riduzione del danno definisce ad un tempo sia una gamma specifica di programmi sociosanitari, sia un modello di politiche pubbliche, caratterizzato da un limitato ricorso allo strumento penale a fronte di un maggiore investimento nel *welfare*. Il penale è limitato per l'appunto, non escluso: qui sta il "realismo" del nuovo modello, in un sistema di proibizione globale. Non c'è perciò da stupirsi che il modello di riduzione del danno abbia rappresentato il nocciolo, teorico e politico, del riformismo moderato in tema di droghe.

Tale modello ha rappresentato la novità politica degli anni novanta sino agli inizi del decennio attuale, per la sua capacità di espansione e di influenza sui *policy makers* dei maggiori paesi europei e anche oltre (Canada e Australia, principalmente).

Come spiegare allora l'impasse attuale in Italia? (ammesso che sia solo italiana). Le ragioni stanno nella debolezza (numerica, politica, culturale) delle forze di governo? O sono da ricercare, più alla radice, nella fine del ciclo di espansione del riformismo moderato? Detto altrimenti: si è forse esaurita la "spinta propulsiva" del paradigma di riduzione di danno che ha guidato l'innovazione degli anni novanta?

### I parvenu della "tolleranza zero"

---

Il quesito è d'obbligo pensando al dibattito dell'agosto 2007 sulla sicurezza, sfociato nelle ordinanze municipali a carattere penale, tese a sancire come reato il lavaggio dei vetri delle macchine ferme ai semafori. Gli amministratori fiorentini approdano alla *zero tolerance* d'oltre oceano con una quindicina di anni di ritardo, ma con l'entusiasmo dei neofiti. Com'è noto, *zero tolerance* significa non solo la pratica (e la retorica) del pugno duro sui piccoli reati, ma, ben oltre, la criminalizzazione dei "comportamenti che creano disturbo" (*disorderly behaviours*), come l'abitudine dei senza tetto di

dormire nelle metropolitane o l'accattonaggio insistente. In molte di queste condotte il "disturbo" appare più riconducibile alle caratteristiche del soggetto che le compie che non alla consistenza dell'atto. In una parola, sono le "scene all'aperto" dei poveri in quanto tali a risultare indecorose e intollerabili, come traspare chiaramente laddove le misure penali contro lavavetri e accattoni sono rubricate sotto la voce lotta al "degrado" urbano.

Il vento della *zero tolerance* ha soffiato diverso tempo addietro anche nel resto d'Europa, naturalmente, in particolare contro i "drogati". Alludo al fenomeno delle "scene di droga all'aperto", le famose *drug scenes* diffuse sul finire degli anni ottanta e gli inizi del novanta nelle grandi città del Nord Europa. Sono gli anni della "mano pesante" sulle droghe anche in Europa, sulla scia lunga del *just say no* di Nancy Reagan. Alcune strade, piazze e parchi delle maggiori città europee diventano il luogo d'aggregazione di consumatori di eroina, la gran parte senza fissa dimora: lì vivono, dormono e soprattutto si drogano, fra le proteste dei cittadini. Le *drug scenes* di Francoforte o di Zurigo (chi non ricorda il famoso *Parkspitz* o parco delle siringhe?) sono gli albori delle "scene della povertà" di oggi, dominate soprattutto dai migranti. Ma la risposta politica alle *drug scenes* di allora è ben diversa. Da lì prendono le mosse i primi interventi di riduzione del danno, per iniziativa delle amministrazioni comunali che non riescono a gestire i conflitti con la repressione. Di più: lo strumento penale è visto come parte del problema, perché funziona da catalizzatore delle "scene di droga" ed esaspera i conflitti anziché comporli.

Come bene evidenzia una recente ricerca su droghe e sicurezza nelle città, la riduzione del danno emerge come risposta "dal basso" alla crisi del paradigma di *zero tolerance*: le municipalità inaugurano i servizi di bassa soglia, dai centri di prima accoglienza, ai dormitori, alle *safe injecting room* nel tentativo di offrire una risposta ai bisogni sociali e sanitari primari dei consumatori di droga, mentre la polizia, d'accordo con i sindaci, rinuncia a perseguire il mero consumo personale<sup>1</sup>.

Questi interventi rispondono anche ai bisogni di sicurezza dei cittadini non consumatori, con ogni evidenza. Come scrivono Ronconi e Brandoli, autrici della succitata ricerca, "le città si sono collocate nell'ambito di un paradigma di riduzione del danno, vedendo in esso un approccio [...] di *building bridges*, ossia capace di gettare i ponti tra gruppi sociali diversi, tra istituzioni diverse (leggi, agenzie repressive e sociosanitarie), tra diverse percezioni del fenomeno"<sup>2</sup>.

Quindici anni dopo alcuni sindaci italiani (di sinistra) sbandierano lo strumento repressivo come la soluzione principe ai problemi delle città, tanto da invocare "nuovi poteri" in materia penale (nel mentre sequestrano secchi e ramazze). Esperienze differenti di governo delle scene urbane quali quelle succitate sono assolutamente assenti dall'odierno dibattito sulla sicurezza. Forse sono disprezzate, più probabilmente non sono conosciute: com'è potuto accadere?

Com'è possibile che siano etichettate come "ideologiche" le posizioni di chi auspica, in nome della tolleranza, una mediazione fra i tanti differenti interessi e bisogni di chi oggi affolla le nostre città? Come può succedere che il termine riduzione del danno, ben lungi dall'evocare un modello di politiche pubbliche (per le droghe, ma non solo), sia sempre più confinato nei circoli degli addetti ai lavori?

Da qui l'ipotesi già avanzata circa la fine della "spinta propulsiva" della riduzione del danno. In questo scritto cercherò di dimostrare che le politiche riformiste sulle droghe segnano il passo non solo per la forte reazione di controriforma a livello internazionale, né per lo "incantesimo penale" che sembra ormai irretire la politica; ma anche perché il modello di riduzione del danno, cui il trend riformista si è affidato, non si è mai imposto come tale, almeno nel panorama italiano. In altre parole, non è mai stato in grado di sviluppare le sue potenzialità di governo *alternativo* alla proibizione.

Alla metà degli anni Novanta, il sociologo Peter Cohen scriveva un saggio dal titolo: "Come cambiare gli obiettivi principali del controllo sulle droghe: dalla soppressione del consumo alla sua regolazione"<sup>3</sup>. E' una sintesi illuminante del cambiamento di paradigma che la riduzione del danno avrebbe dovuto promuovere. Avrebbe dovuto, per l'appunto.

## Le città che “gettano ponti”

Se esaminiamo brevemente il cammino della riduzione del danno, dai suoi esordi nel 1990 quando viene coniato il termine in avanti, bene si coglie l’ambizione originaria di proporre un nuovo modello di governo del fenomeno droga. Basti rileggere la cosiddetta “risoluzione di Francoforte”, il documento conclusivo approvato nello stesso anno al termine della conferenza promossa dalle città di Amsterdam, Amburgo, Zurigo, Liverpool e Francoforte. In premessa, è tracciato l’orizzonte del programma d’azione: “[...] Il tentativo di eliminare le droghe e il consumo di droghe dalle nostre civiltà è fallito e pertanto dobbiamo continuare a vivere con le droghe e con i consumatori di droghe. “Dunque l’obiettivo di un mondo *drug free* è abbandonato e con esso “la criminalizzazione del consumo che – si afferma – è in contrasto con l’aiuto e il trattamento terapeutico dei consumatori”. Leggendo il vasto piano tracciato, si coglie la complessità degli interventi e dei livelli di intervento previsti: dall’azione di polizia e più in generale dal livello penale (ridurre l’approccio penale al minimo necessario – riservare l’azione repressiva al traffico – separare i mercati di cannabis e di altre droghe); alla tutela sanitaria (-distribuire siringhe sterili –facilitare l’accesso alle terapie sostitutive con metadone – sperimentare la somministrazione di eroina medica – diffondere la pratica del *pill testing*); alla tutela sociale (-sviluppare l’offerta di sostegno psicosociale – sperimentare luoghi sicuri e protetti per il consumo ). È suggerito anche l’intervento necessario a livello nazionale: le città chiedono ai governi centrali una nuova cornice politica e normativa per passare dalla “eliminazione della droga e dei consumatori” alla “convivenza” con questo gruppo sociale. Si auspica perciò la depenalizzazione del consumo personale di tutte le droghe e la decriminalizzazione della canapa sul modello olandese.

In un documento di qualche anno dopo, redatto da un gruppo di esperti internazionali, si esplicitano i differenti rischi o danni da limitare: si spazia dai rischi sanitari (Hiv, epatite, tubercolosi, overdose); ai danni sociali, sia per i consumatori che per la collettività nel suo insieme (marginalità, devianza, “inabilità sociale”, criminalità); fino al “rischio dell’illegalità”, inteso come “il rischio che le misure repressive adottate per il controllo della droga non provochino ai consumatori e alla società in genere più danni del consumo di droga stessa”<sup>4</sup>.

L’ultima voce è particolarmente importante: non solo perché riconferma la globalità dell’approccio di riduzione del danno, con la centralità che giocoforza assume il livello legislativo, trattandosi di sostanze illegali; ma perché allude al paradigma teorico che sottende il nuovo modello di politiche pubbliche: le conseguenze del consumo di droga non dipendono tanto dalle caratteristiche delle sostanze, quanto dal contesto (micro e macro contesto, sociale e normativo). Analizzeremo in seguito questo nodo. Prima però è utile dare un’occhiata panoramica all’evoluzione delle politiche europee ad oltre un decennio dall’enunciazione del nuovo obiettivo di “regolazione”(al posto della “soppressione”) del consumo.

Qual è stata la capacità di penetrazione e trasformazione della riduzione del danno?

## Le politiche miti in Europa, uno sguardo d’insieme

L’ultima decade del secolo scorso vede un consistente trend riformista. I maggiori successi si registrano nel pilastro “terapia”: l’esclusività del modello di cura *drug free* è superata in quasi tutti i paesi europei e si fanno strada i trattamenti farmacologici a mantenimento, per lo più con metadone. Ciò avviene anche in paesi come l’Italia, la Germania e la Gran Bretagna, in cui la ripresa del modello “morale” della fine degli anni Ottanta aveva ridotto l’uso del metadone a programmi a breve termine finalizzati esclusivamente alla disintossicazione. Il mutamento è in linea con le finalità di sanità pubblica: alla stregua degli altri servizi sociosanitari, si vuole raggiungere e mantenere in trattamento il maggior numero possibile di consumatori problematici. È una rivoluzione copernicana nel concetto di cura applicato alle tossicodipendenze, che si manifesta nel cosiddetto “abbassamento della soglia d’accesso” ai servizi. Questi non selezionano più i pazienti “motivati” e “meritevoli” di trattamento, al contrario cercano di raggiungere (*outreach*) tutta la poten-

ziale utenza, a partire dalla più problematica (e meno meritevole, nella vecchia ottica). Proprio l'obiettivo di potenziale presa in carico di tutti i consumatori intensivi spinge a differenziare i programmi di cura: da qui l'impulso alla sperimentazione di trattamenti con eroina. Fa da battistrada la Svizzera, ispirandosi ai primi studi su piccoli numeri del britannico John Marks negli anni Ottanta<sup>5</sup>. La sperimentazione elvetica, condotta su base federale, termina nel 1997, con esito positivo. Agli inizi del Duemila, Spagna e Olanda seguono l'esempio, con modelli di ricerca valutativa ancora più rigorosi; nel 2003 inizia anche la sperimentazione in Germania, che si conclude positivamente nel 2005, tanto da giustificare la richiesta di inserire l'eroina a uso medico nella farmacopea ufficiale<sup>6</sup>.

Seguendo lo stesso approccio di sanità pubblica, si intensificano e si diversificano gli interventi di *outreach*. Compaiono così le cosiddette "stanze del consumo" (*Drug Consumption Room o Safe Injecting Room*): dalla fine degli anni Ottanta in poi le "stanze" si diffondono in Svizzera, Olanda, Germania, Spagna; di recente conquistano anche il Lussemburgo e la Norvegia, mentre è da poco aperta la discussione in Austria, Danimarca, Francia, Irlanda e Italia<sup>7</sup>. L'esempio più coerente di inserimento delle "stanze" nella rete integrata dei servizi è quello della città di Francoforte. La Germania fa da battistrada anche sul piano normativo, poiché è l'unico paese ad aver approvato nel 1999 una legge quadro in materia. Più prudenti e controverse sono le innovazioni in campo penale. A partire dagli anni novanta, si fa strada la tendenza a non punire più col carcere o con sanzioni penali il consumo personale di droga (più spesso della sola canapa), sia con la rinuncia della polizia o della magistratura ad esercitare l'azione penale, sia attraverso vere e proprie modifiche legislative. Nel 1992 la Spagna decreta come non incriminabile il semplice consumo di qualsiasi stupefacente, mentre l'Italia raggiunge lo stesso risultato col referendum del '93. Nel 1994, in Germania, la Corte Costituzionale, sulla base del divieto costituzionale di emanare sanzioni sproporzionate all'entità del reato, esclude le misure penali contro i consumatori di marijuana. In Francia e in Belgio, i ministeri della Giustizia emanano direttive agli organi giudicanti affinché considerino il consumo di canapa "la priorità più bassa del codice penale".

Il trend di alleggerimento penale continua sino agli inizi del 2000. Il Portogallo (2001) depenalizza l'uso personale di tutte le droghe, mentre il Lussemburgo (2001) e il Belgio (2003) aboliscono le sanzioni penali per l'uso di canapa, sostituendole con misure amministrative, quali ad esempio multe poco gravose. Infine, nel 2003, il Regno Unito, seguendo le indicazioni del proprio prestigioso organo di consulenza scientifico, lo Acmd (*Advisory Council on the Misuse of Drugs*), modifica la classificazione della canapa contenuta nella legge del 1971, in tal modo escludendo le sanzioni penali per il consumo (se non in casi limitati e specifici di particolari aggravanti).

Per la prima volta, si delinea una divaricazione fra gli Stati Uniti, arroccati su un proibizionismo intransigente e la maggioranza dei paesi europei, che imboccano la strada delle politiche "miti", riuscendo a esercitare una certa influenza anche al di fuori del vecchio Continente: il Canada ad esempio insedia una commissione di indagine, che nel 2002 conclude i suoi lavori con una delle più complete e aggiornate revisioni della letteratura scientifica sulla canapa: l'indicazione politica è per la legalizzazione<sup>8</sup>.

## I cani da guardia della proibizione

La reazione si scatena a livello delle politiche globali. L'occasione si presenta nel 2003, alla riunione della Cnd (*Commission on Drugs*), l'organismo Onu che sovrintende alle politiche sulla droga. Quel summit della Cnd è particolarmente importante, poiché deve affrontare un primo bilancio del piano d'azione decennale approvato dalla assemblea generale delle Nazioni Unite sulle droghe del 1998. Il direttore dell'Unodc (*United Nations Office on Drugs and Crime*), Antonio Costa, aprendo a Vienna la riunione della Cnd, di fronte ai rappresentanti politici di tutti i paesi attacca "la percezione distorta della canapa come droga leggera", e richiama all'ortodossia della punizione dell'uso personale. Su pressione degli Stati Uniti, è perfino approvato un documento di condanna della svolta riformista sulla canapa. La controf-

fensiva si avvale dell'intera macchina del controllo Onu sulle droghe: lo Incb (*International Narcotics Control Board*), nei suoi rapporti annuali circa l'applicazione delle Convenzioni, prende posizione (ben oltre le sue prerogative istituzionali) contro i paesi che hanno adottato le "stanze del consumo", e contro quelli che non puniscono l'uso personale di sostanze stupefacenti<sup>9</sup>. In breve: le agenzie Onu sulle droghe, lungi dal coordinare il dibattito fra gli stati membri sulle politiche più opportune, si comportano come "cani da guardia" delle convenzioni proibizioniste, schierandosi apertamente per i paesi più intransigenti: significativo nel novembre 2004 lo scambio di lettere fra lo stesso Antonio Costa e il sottosegretario di stato americano Robert Charles. Quest'ultimo minaccia Costa di tagliare i fondi all'Unodc, in caso di suo sostegno alla riduzione del danno; il direttore risponde rassicurando il suo interlocutore: "[...] circa la riduzione del danno condivido le sue preoccupazioni. Sotto le vesti della riduzione del danno, ci sono persone che lavorano, non certo ingenuamente, per alterare il contrasto mondiale alle droghe"<sup>10</sup>.

Con la campagna di "ordine" contro la canapa, l'Onu offre il contesto internazionale favorevole alla svolta punitiva del governo italiano di allora: fulcro della proposta, cosiddetta Fini Giovanardi, è la creazione di un'unica tabella per tutte le sostanze psicoattive, allineando così le droghe leggere a quelle pesanti; col risultato di un drastico innalzamento delle pene carcerarie, mentre anche il consumo personale è di nuovo sanzionato penalmente. Proprio il meeting Onu dell'aprile 2003 diventa lo scenario di un dissidio politico che dominerà gli anni successivi: mentre il governo britannico si scontra con lo Incb per la decisione di declassificare la canapa, l'allora vicepremier Fini sceglie la sede di Vienna per annunciare la stretta normativa, al grido di "la droga è droga"<sup>11</sup>.

## La retorica del "messaggio giusto"

Anche il nuovo corso britannico non avrà vita facile. Sotto l'infuriare delle polemiche e del ripetuto allarme sulla pericolosità della *skunk* (varietà di canapa ad alta concentrazione), il governo di Tony Blair richiede nuovamente il parere dello ACMD. Nel 2005 lo *Advisory Council* riconferma la fondatezza scientifica della declassificazione, ma due anni dopo il nuovo premier Gordon Brown annuncia comunque il dietro front. A poco vale che dal 2004, data dell'entrata in vigore della declassificazione, il consumo di canapa fra i giovani non sia aumentato, ma sia anzi diminuito: riconoscere che esistono sostanze a minor rischio lancerebbe comunque, a detta del primo ministro, "the wrong message"<sup>12</sup>. Nel frattempo in Italia, l'annunciata abrogazione della legge Fini è ancora di là da venire, come si è visto all'inizio.

Tuttavia la reazione internazionale non basta a spiegare la battuta d'arresto degli ultimi anni. Difficoltà nella modifica delle norme penali si registrano in precedenza anche nei paesi leader del nuovo corso. Il parlamento confederale elvetico, ad esempio, se nel 2004 riesce a ratificare l'integrazione a pieno titolo dei trattamenti con eroina nel ventaglio delle offerte terapeutiche, rinvia *sine die* la riforma degli articoli penali: manca l'accordo, nonostante l'ampia consultazione durata diversi anni<sup>13</sup>. Anche la Germania del governo rosso-verde non affronta lo scoglio della modifica legislativa, nonostante la pronuncia della Corte Costituzionale del 1994 già accennata. Quanto all'Italia degli anni novanta, neppure il pronunciamento della II Conferenza governativa sulle tossicodipendenze (1997) per la depenalizzazione completa del consumo di droghe riesce a vincere le resistenze della prima coalizione di centro sinistra ad allineare la legge del 1990 ai risultati del referendum del '93. Così il timore del "messaggio sbagliato" spianerà la strada al "messaggio giusto" del governo Berlusconi.

Negli anni Duemila il "messaggio" (destinato ai cittadini-elettori) acquisterà sempre maggior rilievo nella politica. Delle droghe, ma non solo. Le droghe diventano un tema chiave del discorso sui "valori", caratteristico del corso neo conservatore. Anche questo vento soffia dall'America, naturalmente: con la retorica dei *values* e la promessa della vittoria in Iraq, Bush si è conquistato il secondo mandato. In Italia, i *values* sono declinati come "temi eticamente sensibili"<sup>14</sup>: ma non cambia l'idea che sia compito dello Stato imporli, con divieti e punizioni.

Il dilagare dell'uso simbolico del penale ha origini complesse, e non è qui luogo per approfondire. Ciò che interessa notare è che per le droghe si tratta di un ritorno a quel paradigma morale che è alla base del sistema di proibizione globale, inaugurato oltre cento anni fa.

Veniamo finalmente all'interrogativo iniziale. Perché quasi vent'anni di politiche "miti" non hanno sedimentato un senso comune sulle droghe capace di contrastare con efficacia questo "ritorno al futuro"?

Individuo una ragione fondamentale, anche se forse non esaustiva. Il movimento riformista non ha colto l'occasione (storica, politica, teorica) della riduzione del danno per "normalizzare" i consumi di droghe illegali e rinnovare profondamente le rappresentazioni sociali relative. Il primitivo modello "morale" è stato sì scalzato, ma a favore del cosiddetto modello "medico" (disease, nel più corretto termine anglosassone). Si è passati cioè dall'immagine del consumatore "deviante" da punire, a quella del "malato" da curare. Il successo del modello medico è sotto gli occhi di tutti, sancito perfino nel lessico e nell'organizzazione del Servizio Sanitario Nazionale (non a caso si parla di dipartimenti delle "dipendenze patologiche").

## Il modello medico, ovvero un passo avanti e due indietro

In tal modo la riduzione del danno è stata in gran parte riassorbita nel modello medico, identificata e ridotta (è il caso di dirlo) ai programmi di prevenzione terziaria rivolti ai tossicodipendenti attivi non ancora "agganciati" ai servizi: per avviarli al circuito di cura-riabilitazione, oltre che per proteggerli dai rischi più gravi della salute. Si dirà che non è poco, ed è vero: ma certo siamo ben lontani da quel "nuovo modo di guardare alle droghe" auspicato dai promotori del movimento.

Non da tutti però. A ben guardare la lettura "medicalizzante" della riduzione del danno è presente sin dagli albori, in apparenza sospinta da una preoccupazione di ordine politico: trovare un terreno di incontro pragmatico fra proibizionisti e antiproibizionisti sullo "sdoganamento" di alcune pratiche (quali i trattamenti con metadone a mantenimento e la bassa soglia), lasciando da parte la questione penale. Significativo in tal senso è l'appello ad accantonare i temi della depenalizzazione/legalizzazione, che risuona insistente alla *Harm Reduction International Conference* di Firenze, nel 1995: la riduzione del danno, si sostiene, può e deve applicarsi in qualsiasi contesto normativo; le sostanze psicoattive sono al bando in molte culture, seppur con differenti declinazioni (l'alcol nei paesi musulmani, le "droghe" in quelli occidentali), ma proprio laddove la proibizione è più stretta, più pressante è il compito di tutelare la salute dei consumatori. L'affermazione è profondamente ambigua. Essa confonde il giusto impegno ad adoperarsi per il "minor male" anche nelle situazioni più sfavorevoli, con la rinuncia a considerare il ruolo dei fattori socioculturali e normativi nella dinamica del fenomeno droga. In altri termini, è espunto un obiettivo fondamentale, la riduzione del "rischio dell'illegalità": inteso sia come rischio farmacologico, per il mancato controllo delle sostanze sul mercato illegale; sia come rischio sociale per i consumatori, per l'amplificazione della devianza che il contatto col mondo criminale dello spaccio comporta (con ovvi riflessi anche sui non consumatori); sia come il rischio, già enunciato "[...] che le misure repressive adottate provochino ai consumatori e alla società in genere più danni del consumo di droga stessa".

Non siamo di fronte solo a mera tattica politica, o ad una strategia prudente del passo dopo passo. Più alla radice, il modello medico propugnato non permette di risalire alle variabili di contesto e alla loro influenza sui modelli, patologici e meno, di consumo. La concezione disease si muove nell'ambito clinico-individuale: si cura il paziente, sostanzialmente astratto dal suo ambiente di vita. Ridotto all'osso, il problema è nella sostanza e nell'incontro fra questa e l'individuo. La concezione tradizionale di addiction, cui si ispira il modello medico, ruota intorno alla chimica delle sostanze psicoattive. I processi biologici indotti dalla droga sarebbero il nucleo della malattia della addiction e spiegherebbero i sentimenti e i comportamenti dello addict. Sotto l'effetto della droga, il tossicodipendente (o il "dipendente patologico",

come si dice oggi) non avrebbe altra scelta che comportarsi in maniera stereotipata (si noti la corrispondenza tra la suddetta teoria scientifica e l'immagine sociale del "tossico" spinto dalla droga/demonio a sacrificare tutto). Per spiegare come mai solo una parte dei consumatori diventi dipendente, si chiamano in causa (ancora una volta) le proprietà farmacologiche delle sostanze (per l'eroina ad esempio non sarebbe possibile un consumo non dipendente, per altre droghe sì); oppure si ricorre alle caratteristiche degli individui che diventano dipendenti. Sfugge invece come le (differenti) subculture delle droghe modulino i differenti stili di consumo, più o meno rischiosi; né si coglie come la stigmatizzazione di ogni forma di consumo, sancita dalla proibizione e continuamente rinverdata dall'ossessione del "messaggio giusto", sia un potente incentivo verso stili di consumo incontrollati, per chi sceglie di usare droghe comunque.

Insomma, il modello medico è intrinsecamente indifferente alla proibizione (nei suoi aspetti socio culturali oltre che normativi) poiché essa fa parte di quelle variabili di "macrosistema" che non sono prese in considerazione nella spiegazione del consumo e della dipendenza.

Dunque, da un lato la medicalizzazione non offre sostegno teorico ad un progetto globale di riforma della politica sulle droghe (mutilando così la riduzione del danno); dall'altro, non è capace di mutare il senso comune sulle droghe, anche perché conserva alcuni punti in comune col modello morale.

A prima vista le differenze col modello morale sembrerebbero abissali, non fosse altro perché la concezione disease sembra distinguere fra dipendenza (da curare) e consumi non patologici, dunque non di pertinenza medica (mentre l'altro aborre il consumatore in quanto tale). Tuttavia, la distinzione fra consumi non dipendenti e consumi dipendenti è pur sempre labile, poiché l'intero fenomeno è trattato in un'ottica 'patologica'. La droga è l'agente patogeno, che, in presenza di particolari deficit bio/psico/sociali, può innestare la malattia conclamata della dipendenza. L'immagine del consumatore esce pur sempre invalidata, poiché di deficit, vuoi morale, vuoi psicofisico, comunque si tratta.

Qui sta l'ambiguità del modello *disease*: l'attenzione è ancora sul "pericolo droga", a come evitare i rischi dell'esposizione alla sostanza. Oppure, a come individuare precocemente il profilo del consumatore a rischio di sviluppare dipendenza. Per non dire che, in questo modello lineare, l'aumento dei consumi in sé è comunque un fattore di allarme, visto che un maggior numero di soggetti esposti all'agente patogeno significherebbe in prospettiva un maggior numero di soggetti destinati ad evolvere verso la dipendenza. Per tale ragione, il modello medico condivide con quello morale la soppressione del consumo quale obiettivo principale delle politiche pubbliche.

Ce n'è abbastanza per spiegare le risposte deboli alla controffensiva moralizzatrice e penalizzante dei nostri giorni. Non è facile contrastare lo slogan "consumo zero" rimanendo in questo orizzonte teorico e culturale. Quanto alla mancata abolizione della legge Fini Giovanardi, alcuni potrebbero rispondere: che hanno a che fare i "parametri del lecito e dell'illecito" con "le persone concrete e il loro rapporto con le sostanze"?<sup>15</sup>

## La riduzione del danno come paradigma di "normalizzazione"

Come si vede, siamo ancora lontani dall'aver scelto la riduzione del danno quale paradigma di "regolazione" dei consumi. Per far ciò, occorre togliere gli occhiali patologici e inforcare quelli "normali", per riuscire a vedere la maggioranza dei consumatori che usano droghe in modo controllato, o non problematico che dir si voglia. Invece di concentrarsi sui fattori predisponenti alla dipendenza, si studiano i meccanismi di psicologia individuale (credenze, aspettative) e sociali (rituali, prescrizioni sociali) che aiutano a 'tenere sotto controllo' i consumi. Si guarda cioè alla "normalità" dei consumi moderati, per ivi rintracciare i meccanismi che possono contrastare l'eventuale "perdita di controllo"; o, come sostengono ad esempio Norman Zinberg e Alan Marlatt, il "diminuito controllo" da parte dei consumatori problematici<sup>16</sup>. La prospettiva del consumo controllato nasce per analogia dallo studio delle droghe legali, come l'alcol: si ipotizza che anche per le sostanze illegali agiscano meccanismi sociali informali che tendono a regolare i consumi<sup>17</sup>.

L'obiettivo della "regolazione" del consumo si concretizza nel favorire le culture della moderazione: ciò avviene "naturalmente" per l'alcol attraverso una serie di prescrizioni informali che circolano nella *main stream society*. Al contrario per le droghe illegali, l'enfasi sul "consumo zero" e la clandestinità in cui avvengono i consumi, scoraggia i "controlli", relegandoli nelle subculture delle droghe.

È ben vero che il cosiddetto "allineamento di droghe legali e illegali" è un *leit motiv* ormai ricorrente nei discorsi degli addetti ai lavori e anche dei *policy makers*; ma in genere non si va oltre l'esame delle caratteristiche farmacologiche delle une e delle altre, per stilare magari graduatorie di rischio sganciate dal contesto sociale in cui avvengono i consumi.

L'indifferenza all'aspetto sociale del consumo di droghe è illustrata in maniera semplice ed efficace da Peter Cohen. Scrive il sociologo olandese: "Se mi si chiede quali siano le conseguenze sanitarie e sociali del consumo di cocaina, rispondo: a quale consumo ci riferiamo? A quello nei ghetti poveri delle città del Nord America [...] o a quello dei consumatori californiani con buona occupazione e bene integrati?"<sup>18</sup>

La "normalizzazione" del consumo di droghe illegali potrebbe avere riflessi importanti anche sulla filosofia e sull'operatività dei servizi esistenti, oltre che sulla rappresentazione sociale del consumo: ad esempio, la bassa soglia potrebbe divenire un laboratorio sociale per valorizzare i saperi dei consumatori, per educare sulle droghe piuttosto che contro le droghe. Così come nei trattamenti il consumo moderato potrebbe essere una tappa plausibile, invece di continuare a etichettare come "ricadute" qualsiasi episodio di consumo degli utenti.

La "normalizzazione" incontra resistenze politiche, ovviamente, per molteplici ragioni. Ne cito una: se si ammette che le droghe illegali possano essere oggetto di "controllo" sociale in maniera simile (anche se non identica) alle droghe legali, perde significato il controllo legale della proibizione. Così come il focus sulle differenze negli stili di consumo e sulle influenze sociali che modulano i distinti modelli d'uso indebolisce l'enfasi sul flagello-droga: anche per questa via il divieto traballa.

Tuttavia, se la riduzione del danno non riesce a superare il modello "malattia", è destinata alla decadenza. Il modello medico ha di certo svolto una funzione di prima acculturazione sulle droghe. Del resto la medicalizzazione della devianza è un processo noto in sociologia, quale gradino intermedio nell'accettazione sociale dei comportamenti "differenti". Oggi però la concezione *disease* è del tutto incapace di dare risposte, sia sul piano dei nuovi consumi, che su quello politico. La riduzione del danno è a una svolta: *hic Rhodus, hic salta*.

## NOTE

- 1 Brandoli M., Ronconi S. (2007), *Città, droghe, sicurezza. Uno sguardo europeo fra penalizzazione e welfare*, Franco Angeli, Milano
- 2 Op.cit., p. 105
- 3 Cohen P., (1999), "Shifting the main purposes of drug control: from suppression to regulation of use. Reduction of risks as the new focus for drug policy", in *International Journal of Drug Policy*, 10.
- 4 Nadelmann E., Cohen P, Drucker E., Locher U., Stimson J., Wodak A., (1994), "The Harm Reduction approach to drug control: international progress" (paper).
- 5 La sperimentazione di John Marks avviene nell'ambito del cosiddetto British System: sin dall'esordio della proibizione, agli inizi del novecento, ai medici inglesi è consentita la prescrizione anche a lungo termine di sostanze stupefacenti, quali morfina o eroina. La pratica su larga scala subisce restrizioni e poi una drastica battuta d'arresto alla metà degli anni Settanta. Tuttavia i medici del Servizio Sanitario Nazionale non hanno mai perso la facoltà di prescrivere sostanze illegali, sebbene il numero dei trattamenti siano scesi da allora a numeri irrisori.
- 6 Sul rapporto finale circa gli esiti della sperimentazione olandese, cfr. il quaderno di Fuoriluogo n.10. Sulla sperimentazione in Germania, cfr. Ferrari M., "Alla ricerca del compromesso alla tedesca", in *Fuoriluogo*, marzo 2007.
- 7 In Italia, nel settembre 2007, è stata depositata a Torino in consiglio comunale una mozione, sulla scia di una petizione popolare, che chiede l'apertura di una "stanza del con-

- sumo”. Il tema era venuto alla ribalta nell'estate 2002, dopo una serie di morti per overdose, tuttavia la commissione insediata dal sindaco per valutare l'opportunità delle “stanze” aveva concluso con un nulla di fatto (cfr. Dossier “Servizi a bassa soglia e *Safe Injecting Room*”, a cura di M.Orsi, G.Casamonti, G.Zuffa, CESDA di Firenze in collaborazione con *Fuoriluogo.it*).
- 8 Cannabis: our position for a Canadian public policy, Report of the Senate special committee on illegal drugs, Chair Pierre Claude Nolin, September 2002. Circa il dibattito scientifico di quegli anni, cfr. Zuffa G. (2005), “Canapa, politica e scienza negli anni duemila”, in Zimmer L., Morgan J.P., *Marijuana i miti e i fatti*, Vallecchi, Firenze.
  - 9 Cfr. Fazey C. (2003), “The Commission on Narcotic Drugs and the United Nations International Drug Control Programme: politics, policies and prospect for change”, in *International Journal of Drug Policy*, 14.
  - 10 Cfr. Jelsma M., “Eretici al palazzo di vetro”, in *Fuoriluogo*, febbraio 2005.
  - 11 Cfr. Corleone F., Zuffa G., (a cura di) (2005), *La guerra infinita. Le droghe nell'era globale e la svolta punitiva in Italia*, Edizioni Menabò, Ortona.
  - 12 Cfr. Klein A., “Le droghe e l'ipocrisia del new labour”, in *Fuoriluogo*, settembre 2007.
  - 13 Cfr. Ferrari M. (2004), “Il processo di riforma in Svizzera”, in Corleone F. e Zuffa G., *La ragione e la retorica. Le politiche europee sulle droghe e il caso italiano*, Edizioni Menabò, Ortona.
  - 14 Nell'autunno del 2006, la commissione sanità del senato vota un ordine del giorno contro l'aumento della quantità di canapa detenibile senza incorrere nel reato di spaccio, deciso dal governo. Determinante il voto di rappresentanti dei Ds e Margherita, che motivano sul piano “etico” il rifiuto ad alleggerire l'impatto penale della legge Fini Giovanardi. Scrive Maria Luisa Boccia (*Fuoriluogo*, dicembre 2006): “...trovo grottesco che per un provvedimento di semplice buon senso si chiamino in causa i valori. Se basta così poco a far sentire minacciata una cultura etica, vuol dire che i valori branditi sono “caciocavalli appisi”, per dirla con Benedetto Croce”
  - 15 Le frasi virgolettate sono tratte dal volume di Simonetta Piccone Stella, che prende le distanze dagli antiproibizionisti, accusati di preoccuparsi poco delle persone e molto dei parametri del lecito e dell'illecito. È un'obiezione frequente nel mondo degli operatori delle tossicodipendenze (Piccone Stella S., *Droghe e tossicodipendenza*, Il Mulino, Bologna, 1999, p.95).
  - 16 Cfr. Zinberg N.E. (1984), *Drug, set and setting*, Yale University Press, New Haven; Marlatt A.G. (ed.) (1998), *Harm Reduction. Pragmatic strategies for managing high risk behaviors*, The Guilford Press, New York.
  - 17 Zinberg li identifica nei rituali di assunzione e nelle prescrizioni sociali che chiama “controlli”. Un esempio di “controllo” è la regola di limitare l'uso di droga ai soli contesti ricreazionali, la stessa che vige per l'alcol, naturalmente.
  - 18 Cohen P. (2004), “The social and health consequences of cocaine use. An introduction”, relazione alla Conferenza Nazionale sulle sostanze design e la cocaina, Berna, 3-4 giugno.

# **ORDINE & DISORDINE**

**a cura della Fondazione Michelucci**

## ORDINE & DISORDINE

---

### *Curatori del volume*

Alessandro Margara, Saverio Migliori, Alessio Scandurra, Nicola Solimano

### *Progetto grafico e realizzazione*

Alessandra Misuri (Fondazione Michelucci)

### *Referenze fotografiche*

La sequenza di immagini interne al volume è relativa all'inaugurazione del Giardino degli Incontri presso il carcere di Sollicciano a Firenze, il 27/6/2007. Foto: Archivio della Fondazione Michelucci

## Regione Toscana - Assessorato alle Politiche sociali

---

Via di Novoli 27 – 50126 Firenze – Tel. 055/4382111

[www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)

### *Assessore*

Gianni Salvadori

### *Dirigente settore Cittadinanza sociale*

Giovanni Lattarulo

### *Dirigente settore Governo socio-sanitario*

Giovanna Faenzi

### *Referente area Carcere*

Piero Luchetti Martignoni

## Fondazione Giovanni Michelucci onlus

---

Via Beato Angelico 15 – 50014 Fiesole – Tel. 055/597149 – Fax 055/59268

[fondazione.michelucci@michelucci.it](mailto:fondazione.michelucci@michelucci.it) – <http://www.michelucci.it>

### *Presidente*

Alessandro Margara

### *Direttore*

Corrado Marcetti

### *Coordinatore delle attività di ricerca*

Nicola Solimano

### *Comitato scientifico*

Nedo Baracani, Francesco Carnevale, Claudia Conforti, Mauro Cozzi, Adriana Dadà, Silvano D'Alto, Giuseppe Faso, Giuseppe Germano, Ezio Godoli, Raimondo Innocenti, Patrizia Meringolo, Giancarlo Paba, Massimo Pavarini, Gianni Pettena, Ines Romitti, Emilio Santoro, Alessandro Suppressa, Antonio Tosi, Lamberto Tozzi

### *Consiglio di amministrazione*

Paolo Bechi, Roberto Dami, Michelangelo Fabbrini, Aldo Frangioni, Franco Gori, Stefano Salmoria, Enrico Loris Vannucci

## **PREFAZIONI**

---

Gianni Salvadori	<i>Assessore alle Politiche sociali della Regione Toscana</i>	4
Maria Pia Giuffrida	<i>Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria</i>	6
Alessandro Margara	<i>Presidente della Fondazione Michelucci</i>	9

## **ORDINE&DISORDINE**

---

<b>Il destino del carcere</b>		17
Alessandro Margara		
<b>Per un governo democratico della sicurezza</b>		51
Massimo Pavarini		
<b>Indulto e recidiva</b>		59
Claudio Sarzotti		
<b>Ossessione securitaria e criminalizzazione degli esclusi</b>		67
Salvatore Palidda		
<b>La detenzione degli stranieri</b>		79
Alessio Scandurra		
<b>La difesa dei non abbienti in Italia: problemi e prospettive</b>		97
Katia Poneti, Alida Surace		
<b>Carcere e sanità. Situazione e prospettive in Italia</b>		111
Bruno Benigni		
<b>Un percorso per il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		125
Forum nazionale per il diritto alla salute in carcere		
<b>Gli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		135
Franco Scarpa		
<b>Prospettive di riforma dell'imputabilità</b>		143
Francesco Maisto		
<b>Droghe e "valori": un ritorno al futuro</b>		151
Grazia Zuffa		
<b>Droghe, legge penale e carcere</b>		161
Franco Corleone		

## **L'OSSERVATORIO SULLE STRUTTURE PENITENZIARIE DELLA TOSCANA**

---

<b>Le cifre della detenzione in Toscana</b>		171
Saverio Migliori		
<b>Misure alternative e recidiva: il caso della Toscana</b>		181
Eleonora Garosi		
<b>Area penale esterna in Toscana. Effetti dell'indulto</b>		205
Stefano Cinotti, Rossella Giazzi, Beatrice Lippi, Susanna Rollino		
<b>La percezione del trattamento</b>		211
Patrizia Meringolo		
<b>Esperienze di formazione integrata</b>		231
Nedo Baracani		
<b>Il trattamento dei condannati per abusi sessuali in carcere: il progetto della Casa circondariale di Prato</b>		243
Pasquale Scala		
<b>Gli autori</b>		254

## Droghe, legge penale e carcere

Franco Corleone

Giovanni Maria Flick, vicepresidente della Corte costituzionale e già ministro della Giustizia, in un testo non recentissimo (1979) poneva uno stringente interrogativo: “[...] Vale veramente la pena di mobilitare un complesso apparato repressivo, aprendo ed esasperando problemi di non agevole soluzione, per affrontare situazioni di dubbio recupero?”. A distanza di trent’anni possiamo continuare a rispondere in modo negativo: la macchina repressiva, con le ingenti risorse a essa destinate, ha dimostrato per intero il proprio fallimento. Nonostante ciò, l’investimento per la lotta al narcotraffico, per quella *war on drugs* che in verità è più spesso una guerra ai consumatori, si è ingigantito.

La domanda allora diviene: com’è possibile che, di fronte ai costi umani e a quelli sociali, non vi sia stato il doveroso bilancio e la altrettanto doverosa e conseguente resipiscenza? Uno dei motivi è certo il fatto che l’approccio autoritario poggia su un sistema che consente un business economico dai mille volti e ha creato una struttura di potere internazionale assolutamente incontrollata. Ma l’altra fondamentale ragione consiste nel fatto che alla base è stata costruita una vera e propria filosofia, che vede nel consumatore di sostanze, sia esso o meno tossicodipendente, un “nemico appropriato”, per dirla con Nils Christie, una figura su cui più agevolmente è possibile costruire, motivare, e rendere socialmente apprezzato, il modello securitario di gestione della diversità o, sia pure, della devianza.

Nel paradigma securitario, che produce un sistema penale massimo, si fa uso simbolico del penale e del carcere, sia per acquisire consenso, sia per produrre – e governare al tempo stesso ! la paura diffusa. Il carcere diventa allora un deposito di “vite a perdere”, un magazzino di corpi.

Dell’illusione repressiva, moralismo autoritario e proibizionismo costituiscono altrettante architravi. E la droga è la madre di tutte le proibizioni, legittimata dalla – presunta – pericolosità per il corpo e per l’anima.

### Le tappe storiche

---

Tale impronta prende progressivamente corpo e piede nella legislazione internazionale e in quella italiana. Le prime deliberazioni datano 1912, con la Conferenza de L’Aja, che getta le basi del proibizionismo sulle droghe, con specifico riferimento agli oppiacei e alla cocaina. Nel 1925, a Ginevra, c’è una nuova Conferenza che amplia le misure di controllo sulla cannabis. In queste due pietre miliari del proibizionismo sono i rappresentanti Usa a guidare il fronte. Nel 1930, con la nomina a direttore del *Federal Bureau of Narcotics* di Harry J. Anslinger, inizia la vera campagna contro la marijuana. Nel 1961, ormai con la presenza dell’Onu, viene approvata la prima Convenzione internazionale, a cui seguono quelle del 1971 e del 1988, che cristallizzano l’approccio repressivo, il quale vede infine la propria apoteosi nel 1998 nella Conferenza di New York, dove Pino Arlacchi fa ratificare il programma di “un mondo senza droghe” entro il 2008.

Un programma in tutta evidenza infondato e irrealistico e ormai, a pochi mesi dall’obiettivo fissato, da considerarsi pienamente fallito. Sempre che l’obiettivo fosse quello dichiarato, vale a dire di azzerare o almeno ridurre significativamente il numero dei consumatori. Ma la *war on drugs* ha sempre avuto obiettivi meno espliciti e invece perseguiti con suc-

cesso: diventare mezzo di pressione geopolitica, di governo delle aree di crisi: si pensi al caso più eclatante, che è quello dell'Afghanistan, ma anche alle pressioni Usa in Colombia e nell'area Latina.

Se questo è stato il quadro e lo sviluppo della *war on drugs*, va invece considerato che le politiche concrete in materia, particolarmente in Europa si sono articolate in modo spesso difforme dal diktat ideologico dell'Incb (*International Narcotic Control Board*). È così che, pur dentro un complessivo quadro normativo proibizionista, si sono potute realizzare scelte di tolleranza pragmatica e attuare servizi anche di riduzione del danno. Scelte duramente contrastate prima da Arlacchi e ora da Antonio Costa, che persegue la medesima linea di "cane da guardia" dell'ortodossia proibizionista.

## L'evoluzione del contesto normativo italiano

Per quanto concerne le norme sulle droghe si potrebbe paradossalmente, ma non troppo, osservare che per registrare una normativa decente bisogna risalire al codice Zanardelli del 1889. Non vi era contenuto nessun riferimento agli stupefacenti e l'unica sostanza trattata era l'alcool. Però in questo caso, con riferimento particolare all'imputabilità e alla capacità di intendere e volere.

Bisogna attendere il 1923, con la legge 396 del 18 febbraio, per avere la prima regolamentazione della materia, con la disciplina "per la repressione dell'abusivo commercio di sostanze velenose aventi azione stupefacente", con specifico ed esclusivo riferimento a cocaina ed eroina. Le pene previste per il commercio illecito oggi fanno sorridere: da due a sei mesi; in caso di recidiva da tre a nove mesi. Mentre nessuna pena era prevista per il consumo.

Nella relazione accompagnatoria del provvedimento si faceva riferimento alla diffusione di tali sostanze "tra le classi più abbienti e più proclive all'ozio e al godimento".

Il codice Rocco del 1930 (ancora scandalosamente in vigore in molte sue parti nella Repubblica democratica) si muove sulla stessa linea, con l'articolo 446, facendo sempre riferimento al commercio clandestino o fraudolento di sostanze stupefacenti. Le pene erano aumentate, con la reclusione da uno a tre anni. Oltre al commercio veniva perseguita "l'agevolazione dolosa" e quanti mettevano a disposizione locali per l'uso di droghe.

Anche il codice fascista e fondativo dello Stato etico, dunque, non prevedeva la punizione del consumo personale.

È nel 1954, con la legge n. 1041, che si attua la svolta: viene punito anche l'uso personale, con pene da tre a otto anni, sulla base dell'art. 6 che inaugura la descrizione di innumerevoli condotte (acquisto, vendita, cessione, importazione, esportazione, ecc.), che si chiudono con la formula-capestro "e comunque detenga" utilizzata a tutt'oggi. Questa normativa contiene anche una seconda, sostanziale, novità: oltre alla sanzione e alla punizione, vengono introdotte misure di terapia coatta: il tossicomane "socialmente pericoloso" viene assimilato al malato psichico e viene previsto il suo ricovero in Ospedale psichiatrico. In buona sostanza, assumere droghe poteva portare dritti in manicomio, oltre che in carcere. In Italia il dibattito sulla questione delle droghe si accende poi a metà degli anni Settanta in seguito a improvvide misure del governo (il cosiddetto fermo di droga del 1973) e a numerosi casi di morte di tossicodipendenti. Un movimento di opinione per la depenalizzazione del consumo, rafforzato dalle iniziative di disobbedienza civile di Marco Pannella, porta all'approvazione della legge 685 del dicembre 1975.

Novità di rilievo, l'introduzione del criterio della "modica quantità", in base al quale si differenziava la figura dello spacciatore da quella del consumatore, con una sostanziale depenalizzazione, entro i limiti fissati, della detenzione per uso personale. A fianco degli aspetti sanzionatori, si rafforzavano gli aspetti terapeutici, liberati però da aspetti coattivi, con la previsione dei servizi sanitari territoriali.

Il pendolo tra paternalismo umanitario e aperta repressione batte un nuovo colpo alla fine degli anni Ottanta. Si arriva alla nuova svolta dopo un viaggio negli Stati Uniti di Bettino Craxi, allora presidente del Consiglio. Nasce così, dalle suggestioni del peggior proibizionismo e della nascente filosofia della *zero tolerance* di Rudolph Giuliani, la legge n. 162 del

1990, cosiddetta Iervolino-Vassalli. Una legge-manifesto ("drogarsi è reato") che delega il governo a emanare il "Testo Unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza", poi promulgato col decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 9 ottobre 1990. Il cardine tecnico della nuova normativa consiste nell'introduzione di una quantità rigida detenibile, la "dose media giornaliera", al di sopra della quale vi era la presunzione dello spaccio.

Questa legge riforma dunque in senso punitivo la legge 685. Come spesso in Italia accade, si cambiò una buona legge senza averla prima veramente e interamente applicata. Basti pensare che a distanza di 14 anni, ben cinque Regioni non avevano ancora emanato la relativa legge regionale in applicazione di quella nazionale; oppure che nel Sud d'Italia – ma, pur con percentuali diverse, eguale discorso valeva per il Nord – erano stati predisposti solo il 35% dei servizi previsti dalla normativa.

Alla svolta repressiva si oppone un ampio cartello di forze sociali, dalla significativa denominazione "Educare, non punire", mentre il contrasto in Parlamento vede attivi soprattutto i radicali, i verdi, la sinistra indipendente e il Pci.

Successivamente, la Corte Costituzionale, pur respingendo le eccezioni di costituzionalità proposte da taluni magistrati, affidava "alla sensibilità del legislatore il compito di verificare nel concreto la bontà delle scelte operate e di individuare le linee di ogni possibile ed utile modifica migliorativa". Inoltre, invitava esplicitamente il giudice a "esercitare il potere-dovere di disapplicare nel caso concreto" le tabelle ministeriali, ovvero la definizione rigida di dose media giornaliera, punto cardine maggiormente contestato della legge, in virtù del quale si determinava l'arresto del semplice consumatore equiparato di fatto alla spacciatore. Invito – e, di nuovo, implicito riconoscimento della fondatezza delle ampie critiche rimosse dalla legge a livello politico e sociale – tradottosi nel "decreto Martelli" (comunque giudicato "tampone" e insufficiente), col quale, nell'agosto 1991, si rendeva, in deroga alla legge 162, non più obbligatorio l'arresto di chi deteneva una quantità di sostanza di poco eccedente la "dose media giornaliera".

Proprio per un giudizio di insufficienza di questi correttivi, avendo verificato che i dati relativi ai primi 15 mesi di applicazione (in particolare l'aumento dei morti per overdose e degli arresti di consumatori, ma anche di suicidi in carcere di giovani arrestati spesso con piccole quantità di hashish), un cartello di forze e associazioni promosse un referendum abrogativo di quella parte della legge Iervolino-Vassalli che sanciva la punibilità del consumatore di droghe. La consultazione, il 18 aprile 1993, vide una significativa vittoria del fronte antipunitivo e dimostrò come una parte significativa del paese non fosse succube delle culture ciecamente repressive, delle logiche autoritarie e delle illusioni sulle risposte "semplici", penali e amministrative al problema di chi si droga.

Il successo referendario comportò l'abolizione del criterio della dose media giornaliera e quindi la detenzione per uso personale venne, in sostanza, depenalizzata. In teoria. Perché nel concreto, la giurisprudenza pose in essere, in molti casi un'inversione dell'onere della prova, con una frequente presunzione di spaccio, per cui continuava a esserci un alto numero di arresti per droga anche dopo il referendum. A fianco delle sanzioni penali, la legge aveva introdotto anche quelle amministrative che, pur depurate dal referendum, hanno continuato a operare.

Nel 1990, alla data dell'approvazione della legge punizionista, i detenuti erano 25.804 di cui tossicodipendenti 7.299, quindici anni dopo i detenuti avevano raggiunta la cifra record di circa 60.000. I tossicodipendenti erano stabilizzati su una percentuale del 30%. In quindici anni sono stati scontati in carcere almeno 225.000 anni di carcere.

Se a questo dato, che dovrebbe far venire la pelle d'oca, aggiungiamo le 300.000 segnalazioni al Prefetto per semplice consumo (l'81% riguarda l'uso di cannabinoidi) abbiamo la rappresentazione plastica di un controllo sociale e penale che sull'altare della sicurezza distrugge esistenze, speranze di vita, futuro.

La verità è che la *war on drugs* si regge su un mito salvifico, su un dogma costituito dal potere assoluto della sostanza che rende la persona vittima e incapace di intendere e di volere, malata o criminale e, ancora peggio, viziosa o alla ricerca del piacere.

La logica della crociata, non può riconoscere l'esistenza di un consumo consapevole, non ammette soggettività e capacità di scelta autonoma, non può tollerare la categoria della distinzione. I "guerrieri" temono che se si accettasse una diversa regolamentazione per la cannabis, si dovrebbe giustificare l'origine del proibizionismo e il cumulo di menzogne costruite nei decenni. Temono cioè che anche una leggera smagliatura faccia crollare miseramente l'intero edificio. All'interno di questo "pensiero unico" si situa la proposta di legge presentata dal governo Berlusconi e fortemente voluta dal ministro degli esteri Fini.

## Legge Fini: manifesto dell'intolleranza

---

La proposta di Gianfranco Fini approvata dal Consiglio dei Ministri il 13 novembre 2003 fu presentata in Parlamento solo il 10 maggio 2004 (disegno di legge n. 2953 del Senato della Repubblica). Si trattava di un vero e proprio manifesto di intolleranza e un condensato di tutti i pregiudizi ideologici e moralistici che stanno alla base del senso comune del proibizionismo. Gli ingredienti dello scontro di civiltà erano stati messi integralmente in campo, a cominciare dall'affermazione apodittica secondo la quale "non esiste il diritto a drogarsi", o la variante "drogarsi non è un diritto", accompagnata da quella, antiscientifica, "non esistono droghe leggere, tutte le droghe sono uguali".

Al di là della presunta efficacia di simili slogan, resta intatto il nodo del modo di affrontare le questioni sociali e i comportamenti individuali, privilegiando la libertà e la responsabilità delle persone o imponendo con il codice penale e la galera un modello di vita.

La sostanza, la "droga", mitizzata e demonizzata, avrebbe un potere assoluto che per altro ne aumenta il fascino magico, per cui il consumatore immediatamente diverrebbe dipendente e quindi incapace di intendere e di volere.

Sostanze demoniache e soggetti indemoniati legittimano la presunzione salvifica: non importa se per salvare l'anima si schiacciano i corpi. Qualche "esperto", non si sa di quale scienza, ribadisce la necessità per i tossicodipendenti di "toccare il fondo", da cui devono riemergere solo i pentiti e i convertiti: può così trionfare come eroe positivo l'ex tossicodipendente, una sorta di San Giorgio che ha sconfitto il drago.

Siamo in piena mitologia, allo stesso modo della pura utopia di un mondo in cui, come ha scritto lo studioso americano Zinberg, nessuno avrà più bisogno di droghe, per i loro effetti piacevoli o spiacevoli, per rilassarsi o per stare insieme, o per distaccarsi o per dimenticare.

Il disegno di legge Fini constava di 106 articoli e costituiva una riscrittura in peggio della Iervolino-Vassalli del 1990 e, per alcuni aspetti, segnava una pazzesca discontinuità anche rispetto alle leggi proibizioniste dominanti nel panorama legislativo dell'Europa e del mondo.

Immediatamente fu denunciato un problema di legittimità costituzionale del testo, in quanto per la prima volta il legislatore intendeva annullare esplicitamente la volontà espressa direttamente dai cittadini, attraverso la cancellazione del risultato chiaro e inequivocabile del referendum abrogativo del 1993 che aveva bocciato la punizione del consumo e depenalizzato la detenzione di sostanze stupefacenti finalizzata ad uso personale.

L'articolato presentava due altre gravi contraddizioni politiche e costituzionali rispetto ai principi del giusto processo e del federalismo.

Infatti, da un lato, contro tutte le proclamazioni di garantismo, era previsto che scattasse la presunzione di spaccio con pene da 6 a 20 anni di carcere senza la prova del reato. Dall'altro lato, la centralizzazione di competenze e di risorse presso lo "zar antidroga" insediato a Palazzo Chigi, eliminando il ruolo del Ministero del Welfare, contraddiceva la retorica della devoluzione, togliendo alle regioni prerogative essenziali proprio su una materia su cui la Corte Costituzionale già si era espressa bocciando un decreto del Governo. Era prevista anche la reintroduzione della norma-manifesto sul divieto d'uso di qualsiasi sostanza, già abrogata dal referendum.

## Di tutte le erbe fanno un fascio

L'altra modifica centrale nello schema repressivo e punitivo era l'unificazione delle tabelle delle sostanze che da sei venivano ridotte a due di cui una riservata ai medicinali. Così la tabella I era il medesimo contenitore per l'oppio, la coca, le amfetamine, gli allucinogeni e la cannabis indica. In Italia si sarebbe così adottato il criterio di eliminare ogni distinzione fra le sostanze in base ad affermazioni pseudo-scientifiche per cui "la droga è droga" e rimettendo in auge l'adagio popolare del fare di ogni erba un fascio.

Ciò significava che le pene dell'art. 73 (spaccio) venivano drasticamente inasprite, in quanto unificate verso l'alto: il semplice spaccio sarebbe perciò punito con la reclusione da 6 a 20 anni, come abbiamo già detto. Anche la pena proposta per i "fatti di lieve entità" (ci si riferisce al piccolo spaccio) sarebbe quella attualmente riferita alle sostanze "pesanti", cioè da 1 a 6 anni.

Veniva sbandierata come una positiva novità la norma seconda la quale la pena irrogata per fatti relativi al piccolo spaccio avrebbe potuto essere commutata dal giudice, su richiesta dell'imputato, in uno stesso periodo di lavori forzati (eufemisticamente chiamati di pubblica utilità) da svolgersi anche in una comunità.

L'altro cardine attorno a cui si fondava la proposta Fini era rappresentato dalla reintroduzione di una soglia quantitativa di sostanza detenuta, al di sopra della quale sarebbe scattata la presunzione di spaccio: si trattava di una riedizione riveduta e "scorretta" della famigerata "dose media giornaliera" contenuta nella Iervolino-Vassalli, anche questa abrogata dal referendum. Per essere riconosciuti come spacciatori non sarebbe stato necessario vendere una quantità di sostanza a qualcuno, ma sarebbe bastato essere in possesso di più di 250 milligrammi di cannabis, 500 di cocaina, 0,05 di acido lisergico, 200 di oppio, 200 di morfina, 200 di eroina.

Per la semplice detenzione sotto la soglia "maledetta" prevista dalla Tabella predisposta da una Commissione del Ministero della Salute, sarebbero state applicate le sanzioni amministrative, rese ancora più odiose e più vessatorie specialmente per i possessori di uno spinello. In caso di violazione era previsto amministrativamente l'arresto fino a diciotto mesi. Nella legge Iervolino-Vassalli nel caso di un fermo per il possesso di sostanze per uso personale il Prefetto, la prima volta, poteva limitarsi a comminare una semplice "ammonizione" al posto delle sanzioni amministrative (ritiro della patente e/o del passaporto); questa discrezionalità era abolita, forse in nome della certezza della pena. Anche il sottoporsi a un programma terapeutico non avrebbe sospeso le sanzioni.

L'accanimento punitivo era mascherato dalla possibilità di eseguire un programma riabilitativo in comunità terapeutica come alternativa al carcere.

Ma l'inasprimento delle pene rendeva più esplicitamente coattiva questa misura, trasformando così le comunità in luoghi di custodia più che di volontario trattamento. D'altronde, l'intenzione di affidare il trattamento terapeutico della struttura penitenziaria di Castel Franco Emilia alla Comunità di San Patrignano segnalava una direzione di marcia che nella legge sarebbe stato sancito esplicitamente.

Le strutture dei servizi pubblici, i Sert, venivano invece ridimensionate e nella legge, contro i principi di libertà terapeutica del medico, si prevedeva che i medicinali sostitutivi, come ad esempio il metadone, fossero utilizzati solo a dosaggi decrescenti; così i programmi a mantenimento sarebbero stati banditi per legge. Fatto altrettanto grave era la norma per cui la certificazione dello stato di tossicodipendenza veniva affidata anche alle strutture private.

Il ridicolo veniva toccato quando in uno dei primi articoli si prevedeva una spesa non inferiore a cinque milioni e rotti di euro a favore di campagne pubblicitarie (mancava solo il nome dell'agenzia...).

Infine, nel momento in cui si prescriveva per i docenti dei corsi di informazione scolastica l'obbligo di segnalare alle famiglie i giovani che avessero fatto uso di sostanze stupefacenti, si metteva in crisi un proficuo rapporto educativo fondato sulla fiducia.

## Una legge criminogena

Per contrastare la svolta di 180 gradi sulla politica delle droghe, si formò un nuovo Cartello di numerose associazioni denominato "Non incarcerate il nostro crescere". L'opposizione fu forte e il livello di mobilitazione così esteso (coinvolgendo, regioni, sindacati, centri sociali, comunità, operatori, giuristi, mondo del carcere) che scompaginò i piani del Governo per una rapida approvazione della nuova legge. Si giunse così quasi alla fine della legislatura con il testo ancora all'esame delle Commissioni al Senato senza praticamente speranza di conclusione. Fu allora che il ministro Carlo Giovanardi, che aveva ricevuto la delega sulle politiche antidroga, escogitò una trappola per arrivare al risultato attraverso un colpo di mano. Nell'ottobre del 2005 annunciò lo stralcio di 22 articoli dal testo completo di 106. In realtà i funzionari fedifraghi di Palazzo Chigi trasfusero nella nuova versione ben 46 degli articoli originari, tralasciando gli orpelli e conservando la sostanza. Ma questo escamotage da solo non sarebbe arrivato a nulla. L'improntitudine doveva esercitarsi nell'insulto massimo del Parlamento: 21 articoli diventavano un unico emendamento inserito nel decreto delle Olimpiadi, votato a Camere sciolte con un doppio voto di fiducia. Il Quirinale silente lasciò passare una rottura istituzionale così lacerante e sfrontata. Così il decreto Fini-Giovanardi diventò legge e la macelleria giuridica si completò a elezioni già concluse con l'ultimo tocco della Commissione di esperti di provata fiducia littoria del ministro Francesco Storace per la definizione delle soglie quantitative per ogni sostanza al di sopra della quale scatta lo spaccio presunto. Per la canapa il limite fu fissato in 500 milligrammi di principio attivo.

L'Unione vinse di stretta misura le elezioni e il programma che prevedeva con estrema nettezza l'impegno ad abrogare il decreto Fini-Giovanardi, ad abolire le sanzioni amministrative per i consumatori di sostanze stupefacenti e a superare la lervolino-Vassalli è rimasto sinora nel cassetto delle buone intenzioni.

Anche la legge per correggere la Bossi-Fini sull'immigrazione è ferma in Commissione affari costituzionali alla Camera e la cancellazione della legge Cirielli sulla recidiva è di là da venire. Anzi, già qualcuno ha messo in campo la revisione della legge Gozzini e l'abrogazione della legge Simeone-Saraceni. Fatto sta che il necessario e anzi tardivo provvedimento di indulto, varato nell'estate 2006, in assenza di misure strutturali e di revisione delle leggi criminogene qui descritte, rischia di risultare un semplice palliativo dagli effetti evanescenti.

Infatti, già dal giorno dopo del varo del provvedimento, approvato definitivamente a larga maggioranza dal Parlamento il 31 luglio 2006, sono iniziate le sconfessioni e i distinguo, alimentando giorno per giorno una campagna mediatica contro l'indulto e di criminalizzazione dei suoi effetti e degli autori. Più di recente, tale campagna ! peraltro bipartisan ! si è arricchita della denuncia del presunto fallimento della misura di clemenza, perchè le galere sarebbero di nuovo piene. In realtà i detenuti sono 48.350 (dato aggiornato al 14/11/2007), ben lontani dai 62.000 presenti alla vigilia dell'indulto anche se è vero che nelle carceri delle città metropolitane la sofferenza è alta.

A Firenze, nel carcere di Sollicciano i detenuti sono quasi 800, solo grazie a tre sfollamenti non si è tornati ai 1.000. D'altronde, senza l'abrogazione delle tre leggi criminogene già ricordate e in presenza di una continua e violenta campagna securitaria, è inevitabile che il carcere torni ad essere la discarica sociale che raccoglie poveri ed emarginati.

I rientri degli indultati per reiterazione del reato sono stati assai contenuti rispetto alle previsioni e riguardano reati concernenti in grande percentuale la violazione della legge sulle droghe o quella sull'immigrazione.

L'indulto è dunque stata una misura giusta che purtroppo non è stata utilizzata come leva per il cambiamento del carcere e per una diversa visione del diritto e della giustizia.

Fatto sta che al momento dell'approvazione della legge Fini-Giovanardi vi erano quasi sessantamila detenuti nelle carceri italiane, di cui la metà per violazioni dirette o per reati comunque connessi alla legge sulla droga; era assolutamente realistica la previsione di un raddoppio di tali numeri che avrebbero reso il carcere da sovraffollato e invivibile a una polveriera pronta a esplodere.

In definitiva, l'idea che i consumatori di sostanze siano o malati o criminali, quindi soggetti da curare o da punire è anti-scientifica e dissennata, frutto di un pregiudizio semplicistico che costringerà sempre più alla clandestinità e alla emarginazione milioni di cittadini considerati dediti al vizio e al piacere, cioè doppiamente colpevoli per una commistione e una confusione di piani fra ciò che è morale e ciò che è legale.

## Unica risposta: il carcere

I dati del 2006 sulla repressione delle droghe sono eloquenti. La canapa è la sostanza più perseguitata: le operazioni anti-droga per tipologia di sostanze vedono prevalere quelle contro la cannabis con 9.407 operazioni, rispetto a quelle relative alla cocaina, all'eroina e all'Lsd.

Le persone di nazionalità italiana deferite all'Autorità giudiziaria nel 2006 per piccolo spaccio sono state 8.717 per cannabis. Per piccolo spaccio (articolo 73 del dpr 309/90) le denunce sono state 29.593 e risultano entrate in carcere 25.399 persone di cui il 60% censito come tossicodipendente.

I numeri delle segnalazioni al Prefetto per semplice consumo di sostanze confermano la persecuzione contro lo spinello. Infatti, nel 2006 su 55.222 segnalazioni il 75% riguardano cannabinoidi. Le sanzioni adottate dai prefetti sono state ben 7.146 e 5.816 giovani sono stati inviati al Sert per il trattamento terapeutico.

Il numero dei procedimenti penali pendenti al 31 dicembre 2006 coinvolge più di centomila cittadini. Il costo dell'applicazione delle legge penale ammonta a 2.798.000.000 euro!

Tali fredde ma drammatiche cifre mostrano una fotografia dai contorni netti e inequivocabili: nonostante il referendum, nonostante le conclusioni di tre Conferenze nazionali sulle tossicodipendenze, nonostante le tante convergenti pronunce della Suprema Corte, nonostante lo "scandalo" delle affermazioni del procuratore generale della Cassazione Ferdinando Zucconi Galli Fonseca nel 1998 sui danni del regime proibitivo e in favore della somministrazione controllata delle droghe, nonostante tanti tentativi di intervento nelle scorse legislature, i tossicodipendenti e i consumatori continuano a finire in carcere.

## Una legge alternativa è possibile

Proprio come risposta a questi dati intollerabili, va segnalata la presentazione il 28 aprile 2006 di una proposta di legge (n. 34 della Camera dei Deputati) sottoscritta da decine di deputati rappresentativi di tutte le forze dell'Unione che recupera il testo già presentato nella scorsa legislatura sempre con Marco Boato come primo firmatario. Al fine di superare le contraddizioni della legge in vigore, viene riproposto per la parte sanzionatoria il testo elaborato nella XIII legislatura da una Commissione istituita presso il Ministero della Giustizia e coordinata dal magistrato Giuseppe La Greca (ipotesi rimasta sciaguratamente nel cassetto); per la parte sulle misure alternative l'elaborazione è stata curata da Sandro Margara.

La relazione introduttiva alla legge riproduce anche il testo dell'appello del Cartello di associazioni "Dal penale al sociale", segnalando positivamente la sinergia fra momento istituzionale e movimenti della società, e fa proprio l'intendimento di non limitarsi alla denuncia e alla difesa dello *status quo ante*, ma di proporre un avanzamento per nuove politiche di inclusione sociale. Il testo Boato che finalmente è stato calendarizzato, nell'ottobre 2007, per l'esame delle Commissioni congiunte Giustizia e Affari sociali della Camera dei deputati con la nomina dei due relatori, Gambescia e Di Girolamo, rappresenta un punto di vista equilibrato che risponde alle occasioni mancate per il passato delineando una completa depenalizzazione del consumo, praticabili alternative al carcere e una legittimazione delle politiche di riduzione del danno e di sperimentazioni sociali.

## Terza via o diritto penale massimo?

L'accanimento repressivo verso gli stili di vita trasgressivi dei giovani è stato ribadito con la riproposizione della teoria falsa della droga d'ingresso e recentemente, grazie a compiacenti pareri di scienziati caserecci, con la diffusione dell'allarme per una presunta pericolosità della cannabis dovuta alla presenza di un alto tasso di THC, vale a dire del suo principio attivo. Nonostante che una ricerca dell'Osservatorio Europeo sulle droghe di Lisbona abbia presentato dati diversi, la leggenda metropolitana continua a essere impunemente spacciata anche in sedi istituzionali e in convegni scientifici. In conclusione, va denunciato il tentativo di mistificazione che viene portato avanti dai proibizionisti: una legge più severa è necessaria per superare i danni del permissivismo! I guerrieri della droga mascherano il loro fallimento e la volontà di proseguire all'infinito, per sete di potere, la loro lotta in nome della salute e della libertà. Ma come ha scritto Paolo Mieli sul "Corriere della Sera" del 2 dicembre 2003, rispondendo all'allora Sottosegretario all'Interno di An, Alfredo Mantovano (che è il vero artefice del testo di Gianfranco Fini), in Italia non è mai stata sperimentata non solo la "libertà" ma anche solo la "legalità della droga". E aggiunge: "[...] Sono anni che lo Stato insiste a proibire anche le sostanze leggere e i risultati sono quelli da lei descritti. Infine fa sorridere, mi creda, il tentativo di riversare la colpa di ogni calamità in questo campo su quel (peraltro disatteso) referendum del 1993". Gianfranco Fini addirittura è arrivato a sostenere che il suo disegno di legge non sarebbe proibizionista ma indicherebbe una "terza via" tra la proibizione e la legalizzazione. Il confronto deve avvenire anche sul terreno simbolico, tra una concezione del diritto laico e liberale, e una deriva "morale" della legge frutto di una visione del diritto penale massimo. Purtroppo il confronto è reso difficile anche in questo Parlamento, a maggioranza del centrosinistra, per la deriva pseudo etica che si è imposta nell'esame delle questioni che attengono all'autonomia delle persone e che sono spesso a sproposito definite "eticamente sensibili". L'impotenza della politica ancora una volta rende plausibile l'ipotesi che lo smantellamento della legge Fini-Giovanardi possa avvenire non per via politica ma per l'intervento della Corte Costituzionale, che sarà chiamata a giudicare i ricorsi di legittimità avanzati da sette Regioni italiane. Occorre sperare che il giudizio della Consulta avvenga prima che la criminalizzazione di massa dei giovani si trasformi in immane tragedia.

### BIBLIOGRAFIA

- Arnao G. (2002), *Fuori dai denti*, Edizioni Menabò.
- Christie N. (1985), *Abolire le pene? Il paradosso del sistema penale*, Edizioni Gruppo Abele.
- Corleone F. e Zuffa G. (a cura di) (2004), *La ragione e la retorica, le politiche europee sulle droghe e il caso italiano* Edizioni Menabò.
- Corleone F. e Zuffa G. (a cura di) (2005), *La guerra infinita, le droghe nell'era globale e la svolta punitiva in Italia*, Edizioni Menabò.
- Corleone F. (1999), *Millennium drug, droghe e diritti, la ragione e la politica*, Stampa alternativa.
- Dignitas* (2004), "Percorsi di carcere e di giustizia", n. 4.
- Flick G. M. (1979), *Droga e legge penale. Miti e realtà di una repressione*, Ed. Giuffrè Milano.
- Fortuna F. S. e Sarah Grieco (a cura di) (2006), *Droga e controllo penale*, Università degli Studi di Cassino.
- Grande E. (2007), *Il terzo strike, la prigione in America*, con una nota di Adriano Sofri, Sellerio editore.
- Il seme e l'albero* (2005), "Per un'altra penalità", agosto/dicembre.
- Questione Giustizia* (2004), bimestrale di Magistratura Democratica, n. 1.
- Szasz T. S. (1977), *Il mito della droga, la persecuzione rituale delle droghe dei drogati e degli spacciatori*, Feltrinelli.
- Zimmer L. e Morgan J. P. (2005), *Marijuana I miti e i fatti*, Vallecchi.

# **ORDINE & DISORDINE**

**a cura della Fondazione Michelucci**

## ORDINE & DISORDINE

---

### *Curatori del volume*

Alessandro Margara, Saverio Migliori, Alessio Scandurra, Nicola Solimano

### *Progetto grafico e realizzazione*

Alessandra Misuri (Fondazione Michelucci)

### *Referenze fotografiche*

La sequenza di immagini interne al volume è relativa all'inaugurazione del Giardino degli Incontri presso il carcere di Sollicciano a Firenze, il 27/6/2007. Foto: Archivio della Fondazione Michelucci

## Regione Toscana - Assessorato alle Politiche sociali

---

Via di Novoli 27 – 50126 Firenze – Tel. 055/4382111

[www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)

### *Assessore*

Gianni Salvadori

### *Dirigente settore Cittadinanza sociale*

Giovanni Lattarulo

### *Dirigente settore Governo socio-sanitario*

Giovanna Faenzi

### *Referente area Carcere*

Piero Luchetti Martignoni

## Fondazione Giovanni Michelucci onlus

---

Via Beato Angelico 15 – 50014 Fiesole – Tel. 055/597149 – Fax 055/59268

[fondazione.michelucci@michelucci.it](mailto:fondazione.michelucci@michelucci.it) – <http://www.michelucci.it>

### *Presidente*

Alessandro Margara

### *Direttore*

Corrado Marcetti

### *Coordinatore delle attività di ricerca*

Nicola Solimano

### *Comitato scientifico*

Nedo Baracani, Francesco Carnevale, Claudia Conforti, Mauro Cozzi, Adriana Dadà, Silvano D'Alto, Giuseppe Faso, Giuseppe Germano, Ezio Godoli, Raimondo Innocenti, Patrizia Meringolo, Giancarlo Paba, Massimo Pavarini, Gianni Pettena, Ines Romitti, Emilio Santoro, Alessandro Suppressa, Antonio Tosi, Lamberto Tozzi

### *Consiglio di amministrazione*

Paolo Bechi, Roberto Dami, Michelangelo Fabbrini, Aldo Frangioni, Franco Gori, Stefano Salmoria, Enrico Loris Vannucci

## **PREFAZIONI**

---

Gianni Salvadori	<i>Assessore alle Politiche sociali della Regione Toscana</i>	4
Maria Pia Giuffrida	<i>Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria</i>	6
Alessandro Margara	<i>Presidente della Fondazione Michelucci</i>	9

## **ORDINE&DISORDINE**

---

<b>Il destino del carcere</b>		17
Alessandro Margara		
<b>Per un governo democratico della sicurezza</b>		51
Massimo Pavarini		
<b>Indulto e recidiva</b>		59
Claudio Sarzotti		
<b>Ossessione securitaria e criminalizzazione degli esclusi</b>		67
Salvatore Palidda		
<b>La detenzione degli stranieri</b>		79
Alessio Scandurra		
<b>La difesa dei non abbienti in Italia: problemi e prospettive</b>		97
Katia Poneti, Alida Surace		
<b>Carcere e sanità. Situazione e prospettive in Italia</b>		111
Bruno Benigni		
<b>Un percorso per il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		125
Forum nazionale per il diritto alla salute in carcere		
<b>Gli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		135
Franco Scarpa		
<b>Prospettive di riforma dell'imputabilità</b>		143
Francesco Maisto		
<b>Droghe e "valori": un ritorno al futuro</b>		151
Grazia Zuffa		
<b>Droghe, legge penale e carcere</b>		161
Franco Corleone		

## **L'OSSERVATORIO SULLE STRUTTURE PENITENZIARIE DELLA TOSCANA**

---

<b>Le cifre della detenzione in Toscana</b>		171
Saverio Migliori		
<b>Misure alternative e recidiva: il caso della Toscana</b>		181
Eleonora Garosi		
<b>Area penale esterna in Toscana. Effetti dell'indulto</b>		205
Stefano Cinotti, Rossella Giazzi, Beatrice Lippi, Susanna Rollino		
<b>La percezione del trattamento</b>		211
Patrizia Meringolo		
<b>Esperienze di formazione integrata</b>		231
Nedo Baracani		
<b>Il trattamento dei condannati per abusi sessuali in carcere: il progetto della Casa circondariale di Prato</b>		243
Pasquale Scala		
<b>Gli autori</b>		254

## Le cifre della detenzione in Toscana

Saverio Migliori

Ad un anno di distanza dall'approvazione del provvedimento di indulto – e precisamente al 19 settembre 2007 – in Toscana risultavano uscite dagli istituti penitenziari 1.636 persone, 877 di origine italiana (il 53, 6%) e 759 di origine straniera (il 46, 4%). Si tenga presente che l'amministrazione penitenziaria calcolava in 26.756 le persone uscite dalle carceri italiane, di cui 16.477 italiani (il 61, 6%) e 10.279 stranieri (il 38, 4%)<sup>1</sup>. È da notare come in Toscana la quota dei detenuti stranieri che hanno beneficiato dell'indulto sia di ben 8 punti percentuali superiore rispetto alla quota nazionale, segno di una presenza straniera nelle carceri regionali molto consistente ed al di sopra della media nazionale (tabella 1 e 2).

Da un'indagine elaborata dal Centro studi di Ristretti Orizzonti<sup>2</sup> su dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria si evince che all'inizio di settembre 2007 il numero dei detenuti indultati in Italia era di 26.722 (di qualche unità inferiore rispetto a quello appena richiamato), pari cioè al 44% dei detenuti presenti a fine luglio 2006 (60.710 presenti). Agli indultati dal carcere devono essere poi aggiunte altre 17.315 persone che hanno ottenuto l'indulto da una misura alternativa: 7.051 si trovavano in misura alternativa ottenuta dal carcere e 10.264 in misura alternativa ottenuta dalla libertà. Complessivamente, dunque, gli indultati ammontavano a 44.037<sup>3</sup>. Alla stessa data le persone riarrestate si attestavano sul 13, 7%, vale a dire 6.048 unità: 5.250 avevano ottenuto l'indulto dal carcere e 798 da misura alternativa. Il 69% del totale dei riarrestati era di nazionalità italiana ed il 31% di origine straniera (tabella 3).

Istituti penitenziari toscani			
	italiani	stranieri	totale
Usciti per effetto dell'indulto	877	759	1636
%	53, 6%	46, 4%	100%

tabella 1. Rilevazione al 19 settembre 2007

Istituti penitenziari italiani			
	italiani	stranieri	totale
Usciti per effetto dell'indulto	16477	10279	26756
%	61, 6%	38, 4%	100%

tabella 2. Rilevazione al 19 settembre 2007

Serie storica dei provvedimenti deflattivi	Dpr 283/70 (amnistia e indulto)	Dpr 413/78 (amnistia e indulto)	Dpr 744/81(amnistia e indulto)	Dpr 865/86 (amnistia e indulto)	Dpr 75/90 (amni- stia) Dpr 394/90 (indulto)	L. 207/2003 (indultino)	L. 241/2006 (indulto)
Anni	1970	1978	1981	1986	1990	2003	2007
Popolaz. detenuta prima del provvedimento	31547	32542	30347	43569	35187	56431	60710
Numero scarcerati per indulto/amnistia	16887	11119	6731	9755	12068	9551	26722
% indultati su popolazione detenuta	53, 5%	34, 1%	22, 1%	22, 3%	34, 3%	16, 9%	44, 0%

tabella 3<sup>4</sup>

In virtù di questi primi dati, dai quali non possiamo prescindere per fare qualche considerazione sull'andamento della popolazione penitenziaria in Toscana, vediamo di ragionare sulla situazione nelle carceri prima e dopo l'approvazione di questo provvedimento straordinario che di fatto ha decongestionato, almeno temporaneamente, il sistema carcerario.

Partiamo dalla situazione nazionale precedente all'approvazione del provvedimento di indulto. Come noto la popolazione detenuta italiana ha registrato una crescita pressoché continua a partire dal 1991, quando alla metà dell'anno i detenuti presenti erano 31.053 (di cui 1.572 donne, pari al 5, 1% del totale). Bisogna ricordare come a creare questa situazione avessero contribuito i provvedimenti di amnistia ed indulto varati nel 1990. Da allora vi è stato un incremento continuo (salvo qualche periodico decremento che comunque non ha condizionato, nel lungo periodo, la crescita del numero dei detenuti<sup>5</sup>) che ha portato, alla metà del 2006, la popolazione detenuta ad attestarsi sulle 61.264 unità (di cui 2.923 donne, pari al 4, 8% del totale). Soltanto negli ultimi sei mesi antecedenti la concessione dell'indulto la popolazione detenuta era salita dalle 59.523 unità alla fine del 2005, alle 61.220 alla fine del marzo 2006, alle 61.264 alla fine di giugno. Questa crescita così imponente, in linea peraltro con l'innalzamento dei tassi di carcerazione europei che ha caratterizzato gli ultimi due decenni (evitando di richiamare qui il ben più eclatante boom penitenziario statunitense!), affonda le proprie radici in quella che a ragione viene definita come la detenzione sociale e cioè l'aumento della rappresentanza in carcere di quella parte della popolazione che vive uno stato di svantaggio, disagio o di marginalità. Il progressivo incremento dei detenuti di origine straniera o con problematiche quali l'alcool o la tossicodipendenza, di detenuti senza fissa dimora o affetti da disagio psichico, ne sono una chiara dimostrazione. Si tratta di un'area molto vasta – da più parti fatta corrispondere precedentemente all'indulto a circa i due terzi dell'intera popolazione detenuta – che pur essendo legittimamente detenuta perché riconosciuta colpevole o imputata di un qualche reato, mostra una bassa pericolosità sociale e reati di scarsa gravità, anche se spesso reiterati. D'altra parte si tratta di situazioni che richiedono anzitutto interventi di sostegno, da includere in politiche di prevenzione e politiche sociali più efficaci ed appropriate, e non della risposta penale e carceraria, da considerarsi come ultima ratio, poiché incapace di intervenire sulle cause del disagio che possono aver contribuito, quasi certamente, a produrre il reato. Negli ultimi tempi si è invece assistito ad una sostanziale atrofizzazione dell'opzione sociale, e cioè delle politiche e degli interventi a sostegno delle fasce di popolazione più vulnerabili e marginali, a fronte di un rafforzamento delle risposte di controllo, contrasto e rimozione – attraverso l'utilizzazione del carcere – di quote sempre più elevate di persone con una qualche forma di disagio. Laddove i reati ascritti a queste fasce di persone siano evidentemente conseguenza o maturino entro stati di forte disagio, basti pensare all'area dell'immigrazione, della tossicodipendenza, del disagio psichico, socio-familiare, abitativo, mancando di mostrare particolare gravità o pericolosità sociale, la risposta dovrebbe essere di altro tipo, capace certamente di sanzionare la condotta antisociale, ma attraverso misure che non sacrificino ulteriormente la persona nel suo complesso e, specialmente, quella parte di risorse che invece dovrebbero essere potenziate per un suo più efficace inserimento sociale. Si tratta allora di ripensare tutta la questione partendo da un'opera di depenalizzazione dei reati meno gravi, sino ad arrivare all'introduzione/rafforzamento di misure alternative e sostitutive alla detenzione. Gli ultimi interventi normativi in materia di immigrazione (legge Bossi-Fini), di tossicodipendenza (stralcio Fini-Giovanardi, poi convertito in legge) e di recidiva (legge ex Cirielli), puntano invece nella direzione opposta, in nome della sicurezza e della certezza della pena! Due principi sacrosanti, ma che nell'interpretazione recente hanno generato soltanto più carcere, più sovraffollamento e più disagio, non contribuendo affatto a ridurre il rischio di recidiva per quanti vivono una situazione di difficoltà. Dunque la sicurezza del cittadino è una questione che va affrontata all'origine del disagio, con politiche ed interventi di tipo sociale che mirano all'accoglienza, all'integrazione ed al sostegno, non alla rimozione della marginalità.

Quanto stiamo dicendo è facilmente confermabile attraverso i dati, infatti rispetto ai 61.264 detenuti presenti alla metà del 2006, gli stranieri rappresentavano il 33% (20.221 persone), percentuale doppia rispetto a quella registrata alla fine del 1991, ferma al 15%. D'altra parte i detenuti con problemi di tossicodipendenza si attestavano sul 26, 3% (16.145 per-

zione), percentuale di qualche punto più bassa rispetto a quella registrata alla fine del 1991, quando i detenuti tossicodipendenti erano il 32, 5%. Questa presenza così consistente di tossicodipendenti è da collegare anche alla legge sugli stupefacenti (Dpr 309/90) che, tra le altre cose, sostituiva il criterio della modica quantità con il criterio della dose media giornaliera, criterio la cui applicazione colpì in maniera massiccia il consumo di stupefacenti, prima ancora che lo spaccio. Sarà il referendum del 1993 ad abrogare questo criterio e, dunque, la punibilità del consumatore. Dal 1994 la percentuale di detenuti tossicodipendenti inizierà lentamente a scendere attestandosi prima su valori del 29% e successivamente, a partire dal 2000, attorno al 27% del totale dei detenuti presenti. Bisogna tuttavia considerare che in termini assoluti i detenuti tossicodipendenti hanno comunque evidenziato una progressione che dalle 11.540 unità presenti alla fine del 1991 è giunta alle 16.145 della metà del 2006. I detenuti affetti da HIV, pari all'8, 9% alla fine del 1991, hanno subito un forte ridimensionamento, dovuto ai successivi interventi normativi capaci di produrre la scarcerazione per differimento dell'esecuzione penale prima e, dal 1998, per ammissione alla misura alternativa dei casi più critici, toccando alla metà del 2006 la percentuale del 2, 5%. Si tratta di una percentuale ancora elevata se consideriamo la complessità della detenzione di persone affette da Hiv. Infine, i detenuti con problemi di alcolodipendenza risultavano circa il 2-2, 2% dei presenti (tabella 4).

Rispetto ai 61.264 detenuti presenti alla metà del 2006 il 62, 3% era condannato in via definitiva, il 35, 6% risultava imputato ed il 2, 1% internato. Alla metà del 1991 la situazione era pressoché inversa con una netta preponderanza degli imputati, cosicché i condannati erano il 40, 9% del totale, gli imputati si attestavano sul 55, 1% e gli internati sul 4%. Solo nel secondo semestre del 1994 i condannati avevano cominciato a superare gli imputati, mantenendo uno scarto percentuale a tratti anche consistente sino al momento dell'indulto, quando la situazione si è ribaltata nuovamente. (tabella 5)

In Toscana alla metà del 2006 i detenuti presenti erano complessivamente 4.106, di cui 210 donne, pari al 5, 1% del totale. I condannati presenti erano circa il 69%, mentre gli imputati si aggiravano sul 30-31% (tabella 6). La popolazione detenuta in regione aveva superato le 3.900 unità già nel corso del 2000 e dal 2003 iniziava a far registrare punte di oltre 4.000 presenze, sino a stabilizzarsi su questa cifra nel corso del 2005-2006. Al 30 giugno 2006 i detenuti di origine straniera erano 1.660 (di cui 93 donne), pari al 40% della popolazione detenuta regionale complessiva, soglia raggiunta e grosso

Detenuti presenti negli istituti penitenziari italiani					
	uomini	donne	totale	% detenuti stranieri	% detenuti tossicodip.
30 giugno 1991	29481	1572	31053	nd	31%
31 dicembre 1991	33577	1892	35469	15%	32, 5%
30 giugno 2006	58341	2923	61264	33%	26, 3%

tabella 4

Detenuti ripartiti per posizione giuridica negli istituti penitenziari italiani			
	% condannati	% imputati	% internati
30 giugno 1991	40, 9%	55, 1%	4, 0%
30 giugno 2006	62, 3%	35, 6%	2, 1%

tabella 5

Detenuti presenti e ripartiti per posizione giuridica negli istituti penitenziari toscani					
	uomini	donne	totale	condannati	imputati
30 giugno 2006	3896	210	4106	69, 0%	31, 0%

tabella 6

modo mantenuta a partire dalla metà del 2001. La percentuale dei detenuti di origine straniera in Toscana era dunque di ben 7 punti superiore rispetto a quella nazionale (pari quest'ultima al 33%). Più alta risultava anche la percentuale dei detenuti tossicodipendenti e con problematiche di alcooldipendenza. All'inizio del 2006, infatti, i detenuti tossicodipendenti si attestavano sul 30, 2% e gli alcooldipendenti sul 2, 7%, mentre i detenuti affetti da HIV erano circa l'1, 8% del totale, leggermente al di sotto della percentuale nazionale.

Anche la Toscana, quindi, del tutto in linea con le tendenze nazionali, mostrava un'elevatissima componente di situazioni definibili come vulnerabili o marginali.

Per quanto riguarda gli ingressi bisogna rilevare che nel primo semestre 2006 negli istituti toscani erano entrate 2.637 persone, di cui 263 donne. Tra questi gli stranieri erano ben 1.573, il 60% circa degli ingressi.

A questo proposito è molto interessante dare uno sguardo ai dati nazionali che ci mostrano come tra il 2004 ed il 2006 gli ingressi annui dalla libertà presso gli istituti siano lievitati di oltre 8.000 unità: da 82.275 ingressi a 90.714, fenomeno da imputare in larga misura all'incarcerazione di stranieri, la cui componente negli ingressi è passata dal 39, 2% nel 2004 al 47, 7% nel 2006. E mentre i reati di cui al Testo unico sugli stupefacenti non hanno visto un particolare incremento in questo arco di tempo, i reati di cui al Testo unico sull'immigrazione sono balzati dal 4% nel 2004 al 16, 4% nel 2006, chiaro segno di politiche securitarie che insistono sull'area dell'immigrazione e di una più rigida applicazione della normativa, specialmente nella parte rivisitata dalla legge Bossi-Fini. Quanto appena detto può essere più facilmente compreso osservando una tabella pubblicata dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria<sup>6</sup> (tabella 7).

Il provvedimento di indulto ha determinato una condizione profondamente diversa nell'assetto e nell'organizzazione delle strutture penitenziarie del nostro paese, situazione agevolmente riscontrabile anche in regione. A testimonianza di questo vediamo alcuni dati circa gli effetti provocati dall'indulto sul sovraffollamento carcerario.

A fronte di una popolazione detenuta di 61.264 unità presenti al 30 giugno 2006 – ad un mese dell'approvazione dell'indulto – un anno dopo e, precisamente, al 30 giugno 2007, la popolazione detenuta era pari a 43.957, di cui 1.922 donne (il 4, 4%). Questo dato è frutto di un processo che conferma quanto era già ovvio prima dell'approvazione dell'indulto e cioè che in assenza di modifiche normative orientate alla depenalizzazione dei reati minori, al consolidamento delle misure alternative, all'introduzione di misure sostitutive ed alla modifica delle recenti normative in materia di immigrazione, tossicodipendenza e recidiva, la popolazione detenuta sarebbe tornata a crescere rapidamente, ricreando in un arco di tempo molto contenuto la situazione di sovraffollamento iniziale.

La situazione al 31 luglio 2006 faceva registrare 60.710 detenuti presenti, al 31 agosto i detenuti erano scesi a 38.847. Alla fine dell'anno la popolazione cominciava di nuovo a crescere timidamente, confermando una decisa ripresa un anno

Ingressi dalla libertà negli istituti penitenziari italiani							
anno	ingressi totali	di cui stranieri	%	per reati di cui al T.U. sugli stupefacenti	%	per reati di cui al T.U. sull'immigrazione	%
2004	82275	32249	39, 2	21671	26, 3	3295	4, 0
2005	89887	40606	45, 2	26061	29, 0	13654	15, 2
2006	90714	43288	47, 7	25902	28, 6	14855	16, 4

tabella 7

Gli effetti dell'indulto sulla popolazione detenuta italiana	
	detenuti presenti
31 luglio 2006	60710
31 agosto 2006	38847
31 dicembre 2006	39005
31 agosto 2007	45612

tabella 8

dopo l'indulto, quando al 31 agosto 2007 i detenuti presenti erano già 45.612, di cui 1.996 donne (il 4, 3%). A ciò consegue che se nell'immediato, per effetto dell'indulto, la popolazione presente era scesa addirittura sotto la capienza regolamentare, calcolata sia per il giugno 2006 che per il giugno 2007 in circa 43.200 posti, l'anno seguente questa soglia veniva superata di oltre 2.000 unità (tabella 8).

Interessante risulta poi il dato sulle posizioni giuridiche dei detenuti presenti, poiché lo sfollamento conseguente all'indulto ha riproposto una situazione analoga a quella precedente alla metà degli anni Novanta, quando la percentuale di imputati era prevalente rispetto a quella dei condannati. Infatti al 31 agosto 2007 gli imputati erano 26.685, i condannati 17.476 e gli internati 1.451. La situazione deriva dal fatto che il provvedimento di indulto ha interessato una larga fetta dei condannati in via definitiva e da una progressiva ripresa della custodia cautelare. A fronte, dunque, di un 58, 5% di imputati, vi era un 38, 3% di condannati ed un 3, 2% di internati, questi ultimi quasi non toccati dal provvedimento di indulto (tabella 9 e 10).

L'area della marginalità in carcere, anche dopo l'indulto, trova purtroppo conferma e, forse, in maniera anche rafforzata. Se per gli stranieri guardiamo la situazione al 30 giugno 2007 vediamo come questi ultimi fossero in totale 15.658 (di cui 904 donne) su 43.957 presenti, dunque il 35, 6%. Ricordiamo che la percentuale di stranieri precedentemente all'indulto era pari al 33%. Le nazionalità maggiormente rappresentate, in linea grosso modo con il periodo antecedente l'indulto, anche se con un incremento della presenza rumena, risultavano quella marocchina (3.326 detenuti); quella rumena (2.267); quella albanese (1.929) e quella tunisina (1.564). Per quanto riguarda, invece, la tossicodipendenza, la situazione all'inizio del 2006 mostrava un dato sensibilmente inferiore a quello registrato prima dell'indulto: rispetto ai 39.005 detenuti in quel momento presenti, i tossicodipendenti si attestavano sul 21, 4% (a fronte del 26, 3% registrato il semestre precedente). Riteniamo possibile stimare che la crescita della popolazione detenuta complessiva – considerando anche l'aumento degli ingressi appena visto per gli anni 2004-2006 – determini un ritorno piuttosto rapido della componente con problematiche legate alla tossicodipendenza sui valori medi registrati prima dell'indulto. Alla fine del 2006 i detenuti affetti da Hiv facevano segnalare un leggero calo, passando dal 2, 5% all'1, 8% della popolazione detenuta presente. Sostanzialmente invariata rimaneva invece la percentuale dei detenuti con problemi di alcolodipendenza. I dati su tossico ed alcolodipendenza e persone affette da Hiv evidenziano sovente qualche dubbio di attendibilità, poiché non è certa la fonte che rileva lo stato di tossicodipendenza all'interno degli istituti e diffusa è l'autodichiarazione da parte dell'interessato, inoltre il test per l'Hiv è volontario, pertanto il relativo dato rischia di essere sottostimato. Inoltre, negli ultimi due anni alcuni istituti, tra cui buona parte di quelli toscani, non hanno fornito dati su queste situazioni poiché i medici penitenziari hanno condotto uno sciopero bianco che ha, di fatto, interrotto il flusso di informazioni. Lo sciopero è stato

Detenuti ripartiti per posizione giuridica negli istituti penitenziari italiani			
	% condannati	% imputati	% internati
30 giugno 1991	40, 9%	55, 1%	4, 0%
30 giugno 2006	62, 3%	35, 6%	2, 1%
31 agosto 2007	38, 3%	58, 5%	3, 2%

tabella 9

Gli imputati negli istituti penitenziari italiani									
	tot. detenuti	attesa di 1°giudizio	% sul totale	appellanti	% sul totale	ricorrenti	% sul totale	tot. imputati	% sul totale
31/12/2005	59523	12204	20, 5%	6682	11, 2%	2776	4, 7%	21662	36, 4%
31/08/2007	45612	15079	33, 0%	8921	19, 6%	2685	5, 9%	26685	58, 5%

tabella 10

indetto in relazione al passaggio della sanità penitenziaria al servizio sanitario nazionale, passaggio che si compirà definitivamente con l'inizio del 2008.

Alla metà del 2007 la popolazione detenuta toscana si attestava sulle 3.145 unità, di cui 135 donne (pari al 4, 3%). Anche in regione le posizioni giuridiche si erano sostanzialmente capovolte rispetto all'anno precedente, evidenziando una situazione in cui i condannati in via definitiva erano 1.379 (il 43, 9%), gli imputati 1.622 (il 51, 5%) e gli internati 144 (il 4, 6%). È da sottolineare che soltanto dodici mesi prima i condannati erano il 69% e gli imputati il 31%. Pertanto la situazione regionale si era allineata con quella nazionale (tabella 11).

La popolazione detenuta regionale, dunque, ha seguito un trend che dalle 4.106 unità presenti al 30 giugno 2006 è passato, al 31 agosto 2006, a 2.635 presenti, di cui 101 donne (il 3, 8%), per giungere alla fine dell'anno a 2.864 detenuti presenti, di cui 111 donne (3, 9%). Come abbiamo visto i detenuti alla metà del 2007 erano saliti a quota 3.145, toccando due mesi e mezzo dopo le 3.236 presenze, di cui 138 donne (il 4, 3%). Se al 31 agosto 2006, allora, la popolazione detenuta toscana era scesa sotto la capienza regolamentare, calcolata in quel momento dall'amministrazione penitenziaria in 2.848 posti, alla metà del settembre 2007 la popolazione detenuta era già salita oltre questa capienza di circa 370-380 unità (tabella 12).

In ordine alla composizione della popolazione detenuta non va tralasciato che all'inizio del 2007 la componente straniera era salita al 43, 3% del totale, guadagnando circa 3 punti percentuali rispetto al dato registrato solo sei mesi prima. Dunque, su un totale di 2.864 detenuti, gli stranieri presenti erano 1.241 (di cui 54 donne). Sempre all'inizio del 2007 la percentuale dei detenuti tossicodipendenti risultava pari al 14, 4%, discesa di oltre il 15% rispetto all'anno precedente. Come abbiamo visto si tratta di una forte riduzione registrata anche a livello nazionale che certamente trova motivazione nel provvedimento di indulto e nella conseguente scarcerazione di persone con problematiche legate alla dipendenza, oltre ad un'applicazione delle modifiche previste dal decreto Fini-Giovanardi che non ha ancora esplicitato gli effetti attesi, tuttavia le rilevazioni manifestano una certa inattendibilità, fattore che fa ritenere questa percentuale sottostimata. Anche i detenuti alcooldipendenti scendevano all'1%, contro il 2, 7% dell'inizio del 2006 e le persone affette da HIV scendevano dall'1, 8% allo 0, 8%. Sia per i detenuti con problematiche di tossico ed alcooldipendenza, sia per quanti

Detenuti presenti e ripartiti per posizione giuridica negli istituti penitenziari toscani						
	uomini	donne	totale	condannati	imputati	internati
30 giugno 2007	3010	135	3145	43, 9%	51, 5%	4, 6%

tabella 11

Gli effetti dell'indulto sulla popolazione detenuta toscana	
	detenuti presenti
30 giugno 2006	4106
31 luglio 2006	4055
31 agosto 2006	2635
31 dicembre 2006	2864
30 giugno 2007	3145
18 settembre 2007	3236

tabella 12

Istituto	31 luglio 2006							31 luglio 2007						
	ITALIANI			STRANIERI				ITALIANI			STRANIERI			
	uomini	donne	totale	uomini	donne	totale	% stranieri	uomini	donne	totale	uomini	donne	% stranieri	totale
Arezzo	119	0	119	46	0	46	39%	107	0	107	63	0	63	59%
Empoli	0	10	10	0	1	1	10%	0	7	7	0	4	4	57%
Firenze M. Gozzini	39	0	39	3	0	3	8%	30	0	30	9	0	9	30%
Firenze Sollicciano	864	87	951	514	43	557	59%	702	77	779	480	45	525	67%
Gorgona	75	0	75	23	0	23	31%	61	0	61	20	0	20	33%
Grosseto	25	0	25	3	0	3	12%	20	0	20	6	0	6	30%
Livorno	346	42	388	138	19	157	40%	320	18	338	148	10	158	47%
Lucca	164	7	171	85	5	90	53%	111	0	111	72	0	72	65%
Massa	188	0	188	56	0	56	30%	154	0	154	73	0	73	47%
Massa Marittima	24	0	24	2	0	2	8%	13	0	13	3	0	3	23%
Montelupo F.no	137	0	137	4	0	4	3%	152	0	152	5	0	5	3%
Pisa	314	32	346	132	6	138	40%	222	26	248	132	11	143	58%
Pistoia	136	0	136	41	0	41	30%	102	0	102	53	0	53	52%
Pontremoli	0	14	14	0	11	11	79%	0	2	2	0	2	2	100%
Porto Azzurro	252	0	252	66	0	66	26%	154	0	154	40	0	40	26%
Prato	569	0	569	248	0	248	44%	453	0	453	235	0	235	52%
San Gimignano	297	0	297	78	0	78	26%	218	0	218	61	0	61	28%
Siena	59	0	59	12	0	12	20%	50	0	50	20	0	20	40%
Volterra	163	0	163	20	0	20	12%	141	0	141	26	0	26	18%
Totale	3771	192	3963	1471	85	1556	39%	3010	130	3140	1446	72	1518	48%

tabella 13<sup>7</sup>

erano affetti da HIV, le percentuali regionali apparivano al di sotto di quelle nazionali. Tuttavia l'area della marginalità risultava sempre molto ampia, caratterizzata soprattutto dai detenuti di origine straniera, giunti al 31 luglio 2007 al 48%. Al dato regionale merita accompagnare qualche riferimento circa la situazione nei diversi istituti penitenziari toscani, facendo emergere da un lato quelle situazioni che stanno tornando a raggiungere livelli di sovraffollamento molto simili a quelli precedenti all'indulto e, dall'altro, l'incremento di detenuti stranieri (tabella 13).

Nei 19 istituti penitenziari toscani (conteggiando tra questi anche la struttura di Pontremoli che dipende dalla direzione di Massa) la popolazione detenuta ha ripreso progressivamente a salire, in talune case circondariali la presenza è tornata ad essere piuttosto elevata, alla soglia dei livelli di sovraffollamento raggiunti precedentemente all'indulto. Si tratta degli istituti di Arezzo, Livorno, Pisa, Pistoia e Prato. Firenze Sollicciano è riuscito per il momento a mantenere una popolazione inferiore alle 800 unità perchè ha operato periodici sfollamenti verso altre strutture penitenziarie. Come affermavamo in precedenza la popolazione detenuta regionale all'agosto 2007 aveva già superato la capienza regolamentare di 370-380 unità. D'altra parte bisogna anche notare come successivamente allo sfollamento provocato dall'indulto diversi istituti abbiano scelto di chiudere una o più sezioni detentive, giustificandone la chiusura con l'esigenza di ristrutturare o con la scarsità degli organici di polizia penitenziaria che, data l'eliminazione dei posti di guardia previsti per quelle

sezioni, avrebbero potuto così rientrare entro confini di gestibilità. Sta di fatto che in talune realtà penitenziarie della regione la chiusura di alcune sezioni ha determinato situazioni di affollamento presso quelle rimaste aperte, annullando, almeno parzialmente, gli effetti dell'indulto.

In tutte le case circondariali toscane è sensibilmente cresciuta la componente di detenuti di origine straniera: Arezzo è passato dal 39% al 59%, Firenze Sollicciano dal 59% al 67%, Livorno dal 40% al 47%, Lucca dal 53% al 65%, Pisa dal 40% al 58%, Pistoia dal 30% al 52%, Prato dal 44% al 52% e Siena dal 20% al 40%. La presenza di stranieri è aumentata anche in altre strutture come quella di Firenze Mario Gozzini, Empoli, Grosseto, Massa Marittima o Pontremoli, che tuttavia mantengono una popolazione detenuta piuttosto bassa e, in taluni casi, molto modesta. Tra le case di reclusione, le quali tendenzialmente mantengono livelli di affollamento ancora al di sotto della soglia di allarme, spicca la situazione di Massa, la cui percentuale di stranieri è passata dal 30% al 47%.

L'Ospedale psichiatrico giudiziario di Montelupo Fiorentino nell'ultimo anno ha incrementato la popolazione internata passando dai 137 presenti del 31 luglio 2006 ai 152 del 31 luglio 2007, una presenza indubbiamente molto elevata per le capacità ricettive di quella struttura. L'ultimazione dei lavori di ristrutturazione di un'ala dell'istituto e la sua definitiva attivazione nel settembre 2007, di fatto, non aumentano la capienza, considerando che contestualmente è stata chiusa una seconda ala dell'istituto in attesa di interventi di ristrutturazione.

Infine, bisogna rilevare che sulla possibilità di gestire gli istituti creano pressione anche altri due fattori: le posizioni giuridiche dei detenuti ed i loro ingressi presso le strutture. Come abbiamo già evidenziato più sopra le posizioni giuridiche hanno subito un ribaltamento nel dopo indulto facendo prevalere la componente degli imputati, situazione facilmente

istituto	31 luglio 2006		30 giugno 2007		
	% condannati	% imputati	% condannati	% imputati	% internati
Arezzo	56%	44%	13%	87%	0%
Empoli	80%	20%	50%	50%	0%
Firenze Mario Gozzini	97%	3%	53%	47%	0%
Firenze Sollicciano	55%	45%	26,6%	73%	0,4%
Gorgona	100%	0%	95%	5%	0%
Grosseto	88%	12%	23%	73%	4%
Livorno	61%	39%	34%	66%	0%
Lucca	53%	47%	23%	77%	0%
Massa	72%	28%	60%	40%	0%
Massa Marittima	100%	0%	92%	8%	0%
Montelupo Fiorentino	-	-	6%	0%	94%
Pisa	57%	43%	33%	67%	0%
Pistoia	58%	42%	26%	74%	0%
Porto Azzurro	98%	2%	100%	0%	0%
Prato	69%	31%	48%	52%	0%
San Gimignano	98%	2%	93%	7%	0%
Siena	58%	41%	35%	65%	0%
Volterra	100%	0%	94%	6%	0%
totale regionale	69%	31%	43,9%	51,5%	4,6%

tabella 14<sup>8</sup>

riscontrabile nella tabella successiva che ci informa di questo ribaltamento istituto per istituto. Nel corso del 2006 gli ingressi presso gli istituti di pena sembrano aver mantenuto un andamento lineare, con un incremento tuttavia della componente straniera. Nel primo semestre del 2006, come già detto, avevano fatto ingresso negli istituti toscani 2.637 persone, di cui 263 donne. Tra questi gli stranieri erano 1.573 (il 60% del totale). Nel semestre successivo gli ingressi erano stati in tutto 2.799, di cui 269 donne. Gli ingressi di stranieri erano 1.815 (il 69% del totale). Il secondo semestre del 2005 aveva registrato 2.811 ingressi, di cui 294 donne. Allora gli ingressi di stranieri erano stati 1.607, cioè il 57% del totale.

## NOTE

- 1 Se non diversamente specificato i dati forniti nel corso dell'articolo sono tratti da rilevazioni dell'amministrazione penitenziaria e qui rielaborati.
- 2 *Indulto e recidiva: situazione al 5 settembre 2007*, indagine elaborata dal Centro studi di Ristretti Orizzonti e scaricabile dal sito: [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it)
- 3 È da notare come a seguito del provvedimento di indulto le misure alternative abbiano subito una significativa riduzione, basti pensare che alla fine del 2005 gli affidamenti in prova al servizio sociale (casi seguiti) erano ben 31.958, calati a 27.558 alla fine del 2006 ed a 3.450 alla metà del 2007. Stesso andamento per semilibertà e detenzione domiciliare. I semiliberi (casi seguiti) alla fine del 2005 erano 3.458, scesi a 3.024 alla fine del 2006 ed a 1.079 alla metà del 2007. Le detenzioni domiciliari (casi seguiti) alla fine del 2005 erano 14.527, alla fine del 2006 11.708 ed alla metà del 2007 2.775.
- 4 Centro studi di Ristretti Orizzonti, op. cit.
- 5 Si noti come nel 1994 si fosse già toccata la quota di 54.616 detenuti presenti.
- 6 *Dati statistici sulla popolazione penitenziaria. Effetti indulto. Confronto detenuti in carcere prima e dopo l'applicazione della L. 241/2006*, indagine elaborata dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e scaricabile dal sito: [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).
- 7 I dati relativi alla popolazione detenuta al 31 luglio 2006 ed al 31 luglio 2007 differiscono leggermente in difetto da quelli indicati precedentemente perché tratti da rilevazioni interne del Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria e non da quelle del Dipartimento. Queste rilevazioni del Provveditorato non conteggiano, infatti, i semiliberi presenti presso la sezione di Santa Teresa (Firenze) ed hanno modalità di rilevazione diverse da quelle utilizzate dal Dap.
- 8 Per quanto concerne le posizioni giuridiche al 31 luglio 2007 non è stato possibile calcolare la quota di internati presenti presso l'Ospedale psichiatrico giudiziario di Montelupo Fiorentino e presso altre strutture dove potevano essere eventualmente presenti. Ovviamente la percentuale di internati presso l'Opg di Montelupo è da ritenersi molto elevata, pari grosso modo a quella individuata per il 30 giugno 2007.

# **ORDINE & DISORDINE**

**a cura della Fondazione Michelucci**

## ORDINE & DISORDINE

---

### *Curatori del volume*

Alessandro Margara, Saverio Migliori, Alessio Scandurra, Nicola Solimano

### *Progetto grafico e realizzazione*

Alessandra Misuri (Fondazione Michelucci)

### *Referenze fotografiche*

La sequenza di immagini interne al volume è relativa all'inaugurazione del Giardino degli Incontri presso il carcere di Sollicciano a Firenze, il 27/6/2007. Foto: Archivio della Fondazione Michelucci

## Regione Toscana - Assessorato alle Politiche sociali

---

Via di Novoli 27 – 50126 Firenze – Tel. 055/4382111

[www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)

### *Assessore*

Gianni Salvadori

### *Dirigente settore Cittadinanza sociale*

Giovanni Lattarulo

### *Dirigente settore Governo socio-sanitario*

Giovanna Faenzi

### *Referente area Carcere*

Piero Luchetti Martignoni

## Fondazione Giovanni Michelucci onlus

---

Via Beato Angelico 15 – 50014 Fiesole – Tel. 055/597149 – Fax 055/59268

[fondazione.michelucci@michelucci.it](mailto:fondazione.michelucci@michelucci.it) – <http://www.michelucci.it>

### *Presidente*

Alessandro Margara

### *Direttore*

Corrado Marcetti

### *Coordinatore delle attività di ricerca*

Nicola Solimano

### *Comitato scientifico*

Nedo Baracani, Francesco Carnevale, Claudia Conforti, Mauro Cozzi, Adriana Dadà, Silvano D'Alto, Giuseppe Faso, Giuseppe Germano, Ezio Godoli, Raimondo Innocenti, Patrizia Meringolo, Giancarlo Paba, Massimo Pavarini, Gianni Pettena, Ines Romitti, Emilio Santoro, Alessandro Suppressa, Antonio Tosi, Lamberto Tozzi

### *Consiglio di amministrazione*

Paolo Bechi, Roberto Dami, Michelangelo Fabbrini, Aldo Frangioni, Franco Gori, Stefano Salmoria, Enrico Loris Vannucci

## **PREFAZIONI**

---

Gianni Salvadori	<i>Assessore alle Politiche sociali della Regione Toscana</i>	4
Maria Pia Giuffrida	<i>Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria</i>	6
Alessandro Margara	<i>Presidente della Fondazione Michelucci</i>	9

## **ORDINE&DISORDINE**

---

<b>Il destino del carcere</b>		17
Alessandro Margara		
<b>Per un governo democratico della sicurezza</b>		51
Massimo Pavarini		
<b>Indulto e recidiva</b>		59
Claudio Sarzotti		
<b>Ossessione securitaria e criminalizzazione degli esclusi</b>		67
Salvatore Palidda		
<b>La detenzione degli stranieri</b>		79
Alessio Scandurra		
<b>La difesa dei non abbienti in Italia: problemi e prospettive</b>		97
Katia Poneti, Alida Surace		
<b>Carcere e sanità. Situazione e prospettive in Italia</b>		111
Bruno Benigni		
<b>Un percorso per il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		125
Forum nazionale per il diritto alla salute in carcere		
<b>Gli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		135
Franco Scarpa		
<b>Prospettive di riforma dell'imputabilità</b>		143
Francesco Maisto		
<b>Droghe e "valori": un ritorno al futuro</b>		151
Grazia Zuffa		
<b>Droghe, legge penale e carcere</b>		161
Franco Corleone		

## **L'OSSERVATORIO SULLE STRUTTURE PENITENZIARIE DELLA TOSCANA**

---

<b>Le cifre della detenzione in Toscana</b>		171
Saverio Migliori		
<b>Misure alternative e recidiva: il caso della Toscana</b>		181
Eleonora Garosi		
<b>Area penale esterna in Toscana. Effetti dell'indulto</b>		205
Stefano Cinotti, Rossella Giazzi, Beatrice Lippi, Susanna Rollino		
<b>La percezione del trattamento</b>		211
Patrizia Meringolo		
<b>Esperienze di formazione integrata</b>		231
Nedo Baracani		
<b>Il trattamento dei condannati per abusi sessuali in carcere: il progetto della Casa circondariale di Prato</b>		243
Pasquale Scala		
<b>Gli autori</b>		254

## Misure alternative e recidiva: il caso della Toscana

Eleonora Garosi

Le misure alternative alla detenzione<sup>1</sup> hanno suscitato un interesse crescente da parte di studiosi e ricercatori nel corso degli ultimi trent'anni. Gli esperti si sono interrogati sul loro funzionamento, sulla loro efficacia preventiva e risocializzante, sulla loro utilità nell'evitare ricadute in comportamenti devianti. Sono scarsi, tuttavia, nel contesto italiano i contributi di ricerca empirica che indaghino la relazione tra misure alternative e recidiva. Il lavoro, che qui si presenta, si configura come un modesto contributo sul tema.

L'obiettivo della nostra indagine è stato quello di analizzare, da un punto di vista quantitativo, il fenomeno della recidiva tra gli affidati in prova.

L'utilizzo di dati da fonti documentali ufficiali ha permesso di rilevare informazioni sulla distribuzione delle misure alternative e sugli affidati recidivi, nel contesto preso in esame, ovvero la Regione Toscana. Non è stato possibile, invece, studiare i fattori che possono influenzare la ricaduta in comportamenti devianti, né l'efficacia risocializzante e preventiva delle misure alternative rispetto alle pene detentive<sup>2</sup>.

Il lavoro ricostruisce il quadro del fenomeno nella Regione Toscana, configurandosi come un punto di partenza per futuri approfondimenti sui fattori che influenzano le carriere devianti dei recidivi, sul funzionamento dei percorsi di reinserimento e sulla loro efficacia preventiva.

Il presente contributo costituisce una sintesi del rapporto conclusivo della ricerca "Misure alternative alla pena detentiva: esiti e valutazioni delle recidive. Quadro generale e contesto regionale", svolta dalla Fondazione Michelucci. Si propone, di seguito, una sintesi dell'intero percorso della ricerca, a partire dalla revisione critica di alcuni contributi di studio su questo tema, che hanno costituito la base per lo sviluppo del nostro lavoro di rilevazione e analisi. Si presenta, poi, un'elaborazione dei dati da fonti secondarie disponibili nel nostro paese per studiare misure alternative e recidiva, evidenziando i limiti di tali fonti per investigare la recidiva dei soggetti in misura alternativa.

L'analisi di questi dati permette comunque di fornire una visione complessiva della distribuzione delle misure alternative, a partire da alcune variabili fondamentali quali il genere, il tipo di affidamento, lo status al momento della concessione della misura ecc.

Preso atto dei limiti dei dati a disposizione, e seguendo i suggerimenti di precedenti ricerche, si è optato per la realizzazione di una rilevazione ad hoc nel contesto della Regione Toscana, a partire dall'analisi di fonti documentali che hanno permesso di ricostruire la distribuzione delle misure alternative e l'incidenza della recidiva tra gli affidati in prova al servizio sociale.

Il primo paragrafo propone una revisione della letteratura sul tema della recidiva nell'ambito delle misure alternative, soffermandosi, in particolare, sui contributi di ricerca italiani.

Il secondo paragrafo presenta un'analisi dei dati nazionali e regionali su misure alternative e recidiva. Il terzo paragrafo presenta i principali risultati della nostra ricerca.

## Alcuni contributi di ricerca su misure alternative e recidiva

La ricerca, nazionale e internazionale, sul fenomeno della recidiva nell'ambito delle misure alternative non è ampiamente sviluppata. In letteratura si trovano diversi studi sulla recidiva post-penitenziaria (Baccaro e Mosconi 2004; Breda 1973; Lanza-Kaduce *et alii* 1999), sulle carriere delinquenti (Escarela *et alii* 2000; Ferracuti 2000; Piquero *et alii* 2004) oppure sul sistema delle misure alternative (AA.VV. 1995; Calvanese e Bianchetti 2000; D'Onofrio e Sartori 2004; Giasanti 2004; Breda 2002; Maidecchi 2002; Manfredi 1992; Manna 2003; Roverato 2002), nell'ambito dei sistemi giuridici di *civil law* e *common law*, o ancora sulle politiche della pena (Garland 1991; Pavarini 2003; Santoro 2002). Scarsi sono, tuttavia, i contributi di ricerca empirica che indagano la relazione tra recidiva e misure alternative alla detenzione.

### La ricerca italiana

In Italia, il tema delle misure alternative alla pena detentiva è, ed è stato, oggetto di un ampio dibattito. La discussione ha coinvolto operatori del diritto e studiosi (Casaroli 1994; Di Gennaro, Bonomo e Breda 1987) che si sono confrontati sull'utilità, sull'efficacia e sulle funzioni di questo dispositivo penale. Anche il tema della recidiva è stato oggetto di analisi e riflessioni in ambito giuridico (Ambrosetti 1999; Barazzetta 2006; Dassano 1999). Pochi sono stati, invece, i tentativi di investigare empiricamente la relazione tra misure alternative e recidiva, analizzando l'efficacia dei dispositivi alternativi alla detenzione in termini di risocializzazione del condannato e di prevenzione contro episodi di recidiva.

Alcune ricerche recenti sono venute a colmare, in parte, questo deficit, investigando la recidiva tra gli affidati in prova in diversi contesti regionali e a livello nazionale. Si tratta di contributi piuttosto differenti tra loro, soprattutto dal punto di vista dell'approccio metodologico.

In due casi (Bertelli 2000; Santoro e Tucci 2004) si registra un interessante tentativo di combinare all'interpretazione dei dati sull'incidenza della recidiva tra gli affidati in prova un'analisi dei fattori che possono contribuire alla ricaduta in comportamenti devianti (situazione economica, reti relazionali ecc.). La scarsa numerosità dei campioni su cui sono state effettuate le rilevazioni e l'esigua incidenza dei recidivi non consentono, tuttavia, di giungere a ipotesi interpretative in qualche modo generalizzabili. Il terzo contributo (Leonardi 2006) si limita a un'analisi dei dati quantitativi da fonti ufficiali<sup>3</sup>; un contributo, comunque, di assoluto interesse poiché ricostruisce il quadro del fenomeno a livello nazionale, fornendo l'analisi più recente e dettagliata sul fenomeno in esame.

I risultati di queste ricerche sono piuttosto diversificati, come era da aspettarsi, visti i diversi contesti territoriali cui fanno riferimento, le differenti metodologie di ricerca, le fonti dei dati, senza considerare le diverse definizioni operative che gli autori danno della recidiva stessa.

Un risultato comune rilevato da tutti gli studiosi è l'incidenza maggiore dei tossicodipendenti tra i recidivi, dato significativo, ma non sufficiente per analizzare un fenomeno così complesso come quello della recidiva.

Di seguito, queste ricerche saranno brevemente presentate, commentando le scelte metodologiche e i principali risultati delle analisi.

Il primo lavoro scientifico appare nel Secondo Rapporto sulla sicurezza nel Trentino 1999, "Misure alternative alla detenzione: gli adulti" (Bertelli 2000). Nel capitolo vengono commentati i principali risultati di un'indagine pilota, condotta nel 1999, su "un campione di un centinaio" (*ivi*, 170) di affidati in prova al servizio sociale tra il 1985 e il 1995 nella provincia di Trento. L'obiettivo principale dell'analisi era quello di valutare l'efficacia dell'affidamento in prova in termini di "affrancamento dal crimine da parte del condannato che ha usufruito di misura alternativa alla detenzione" (*ibidem*).

La ricerca, realizzata mediante somministrazione di questionario con un'intervista faccia a faccia, ha riguardato 96 casi estratti su un totale di 340 affidati in prova nel periodo di riferimento, "di essi, 67 hanno completato l'intervista, 15 sono deceduti, 8 risultano non reperibili (dopo tentativi protrattisi per l'arco di un mese), 6 hanno rifiutato l'intervista" (*ibi-*

dem). Il campione era composto per tre quarti da uomini e per un quarto da donne, con un'età media di 30 anni; il 60% proveniente da un affidamento ordinario e il 40% da un affidamento in casi particolari. L'uso del questionario ha permesso di rilevare informazioni significative, altrimenti non ricavabili in maniera sistematica dall'analisi dei fascicoli degli ex Cssa, quali, per esempio, lo stato civile, il numero di figli, la condizione abitativa, il titolo di studio, la condizione occupazionale prima dell'inizio della misura, la presenza di precedenti carcerazioni, le reti di sostegno.

Nel campione, l'incidenza degli affidamenti dalla libertà (60%) è maggiore di quella degli affidamenti dalla detenzione (40%), e la durata della pena è piuttosto breve, per oltre il 50% compresa tra uno e sei mesi (forse anche grazie ai provvedimenti di indulto e amnistia del 1986 e del 1990, come commenta l'autore).

Per quanto concerne i reati per cui è stata concessa la misura, il 41% riguarda violazioni delle norme sugli stupefacenti, il 29% reati contro il patrimonio, il 9% reati contro la persona, e il restante 21% reati contro il codice della strada (8%), detenzione di armi (8%) e "altri reati".

L'autore analizza, poi, il fenomeno della recidiva, intesa come presenza di "problemi con la giustizia nel periodo successivo all'applicazione della misura"<sup>4</sup> (ivi, 177). Dall'analisi dei dati risulta che il 40% dei soggetti campionati è recidivo; di questi circa l'80% ha subito una condanna per un reato successivo alla misura, il 15% risulta avere carichi pendenti e il restante 5% ha subito una qualche condanna per reati commessi prima dell'inizio dell'affidamento.

Tra i soggetti non recidivi (60% del campione) il 65% ha avuto un affidamento ordinario, mentre il 35% un affidamento terapeutico. Tra i soggetti recidivi, invece, si nota un'incidenza maggiore dei casi di alcool e tossicodipendenti (53%), rispetto ai soggetti in affidamento ordinario (47%). Bertelli (ivi, 178) commenta, inoltre, che "il dato di poco inferiore [in relazione alla recidiva, ndr] di chi ha usufruito dell'affidamento ordinario fa ritenere che alcuni abbiano beneficiato di quest'ultima misura, anche se in stato di tossicodipendenza, e altri possano essere giunti alla dipendenza da droga dopo la fine della prova"<sup>5</sup>.

Un altro aspetto interessante, che emerge dallo studio, è la relazione tra la presenza di precedenti condanne e la tendenza a commettere ulteriori reati al termine della misura: solo il 20% dei soggetti alla prima condanna incorre in episodi di recidiva, mentre la percentuale sale a quasi il 50% nel caso di persone che avevano subito precedenti condanne (ivi, 178). Infine, emerge che, rispetto al campione, il sottogruppo dei recidivi ha una scolarità più bassa (40% al di sotto della scuola dell'obbligo, contro il 20% del campione totale), una situazione di deprivazione familiare (assenza di figure genitoriali, più del 40% contro il 23%) e una situazione occupazionale più precaria (ivi, 180).

Il secondo lavoro viene pubblicato nel 2004. Si tratta del "Progetto Misura" realizzato in collaborazione con il Prap della Toscana (Santoro e Tucci 2004). Obiettivo dichiarato era quello di "valutare l'incidenza sulla recidiva dei percorsi di reinserimento sociale operati attraverso l'affidamento in prova al servizio sociale" (ivi, 1), nel contesto della Regione Toscana<sup>6</sup>. Il piano della ricerca<sup>7</sup>, piuttosto articolato, prevedeva sia un'analisi documentale che la realizzazione di interviste in profondità a soggetti che avessero usufruito dell'affidamento in prova e a informatori privilegiati (assistenti sociali degli ex Cssa). Le fonti dei dati sulla storia giudiziaria dei soggetti sono state differenti: fascicoli degli ex Cssa<sup>8</sup>, Casellario giudiziale e banche dati del Ministero, Amica e Sidet (ivi, 3).

Per quanto riguarda la definizione della recidiva, gli autori fanno riferimento alla definizione formale contenuta nell'art. 99 Cp<sup>9</sup>, specificando, tuttavia, la necessità di tener conto, in base all'art. 106, "anche delle precedenti condanne rispetto alle quali sia intervenuta una causa di estinzione del reato o della pena (per esempio, prescrizione della pena, amnistia impropria ecc.), [non considerando] le precedenti condanne per le quali siano intervenute cause estintive di tutti gli effetti penali"<sup>10</sup> (ivi, 24). Non ritengono, quindi, formalmente recidivi quei soggetti "che hanno concluso l'affidamento con esito positivo e hanno poi commesso un reato, anche prima del trascorrere dei cinque anni" (ivi, 25), in quanto la declaratoria di estinzione della pena e di ogni altro effetto penale cancella le precedenti condanne.

Il campione di 152 casi oggetto della ricerca era costituito da soggetti che avevano usufruito di una misura alternativa,

della durata di almeno sei mesi, archiviata nel corso del primo semestre del 1998 (anno di entrata in vigore della legge Simeone, n.165/98), presso un ex Cssa della Regione Toscana (Firenze, Pisa, Livorno, Siena e Massa Carrara). All'interno del campione, estratto con metodo casuale, erano presenti 75 soggetti in affidamento ordinario (art. 47 Op) e 77 soggetti in affidamento terapeutico (art. 94 del Dpr n.309/90). Tra i beneficiari dell'affidamento ordinario, i ricercatori hanno individuato la presenza di 20 soggetti affetti da problemi di alcool o tossicodipendenza<sup>11</sup>. L'88% del campione era costituito da uomini e il 12% da donne, con un'età media di 38 anni. Sul totale dei soggetti del campione, il 99% aveva commesso reati precedenti a quello per cui era stata concessa la misura in esame; mentre solo il 22% è tornato a delinquere dopo l'affidamento. La percentuale scende al 13% se si considerano solo i recidivi in senso tecnico, tralasciando quei soggetti che avevano avuto un'estinzione positiva di una precedente misura alternativa.

Per quanto riguarda i non recidivi (dopo la misura esaminata), Santoro e Tucci (*ivi*, 30) ritengono di poter affermare che l'affidamento ha contribuito a interrompere carriere devianti, anche di lunga durata<sup>12</sup>. Tra i recidivi, un dato interessante è l'incidenza delle revoche della misura in esame<sup>13</sup>: mentre nell'intero campione la percentuale di revoche si attesta attorno al 16%, nel sottogruppo dei recidivi la percentuale sale al 27%. "Sembra quindi esistere una qualche correlazione tra l'esito dell'affidamento e la commissione di un nuovo reato a conclusione dell'esecuzione della pena" (*ivi*, 33). Un altro dato importante è quello relativo all'incidenza dei tossicodipendenti tra i recidivi: ben l'80% è risultato avere problemi di alcool o tossicodipendenza.

Gli autori concludono tracciando un ipotetico profilo del "recidivo tipico", la figura di una persona che ha iniziato a commettere reati fin da giovane, che ha collezionato molteplici condanne, che "condizioni di vita precarie dal punto di vista sia economico sia affettivo hanno indotto a vivere una vita da devianti" (*ivi*, 37).

Il terzo lavoro (Leonardi 2006) è stato curato dal direttore dell'Osservatorio delle misure alternative presso la DG dell'esecuzione penale esterna del Ministero di Grazia e Giustizia. Si tratta di un'analisi quantitativa sull'andamento delle misure alternative, con un'attenzione specifica al fenomeno della recidiva tra gli affidati in prova al servizio sociale.

I casi della ricerca sono rappresentati dagli affidati in prova al servizio sociale che abbiano usufruito di un affidamento (ordinario, terapeutico e militare) dichiarato estinto nel 1998. Le fonti dei dati sono state la banca dati anagrafica gestita dagli uffici di esecuzione penale esterna e il casellario giudiziale. L'autore definisce recidivo "chi si trova in carcere o in misura alternativa alla detenzione, dopo esservi già stato per scontare una o più condanne"<sup>14</sup> (*ivi*, 3), considerando la recidiva un indicatore non solo di aspetti problematici del singolo che attua comportamenti devianti, ma anche "dell'incapacità dell'istituzione penitenziaria<sup>15</sup> di svolgere la sua funzione di reinserimento sociale". Su un totale di 8.817 casi presi in esame, nel periodo 1998-2005, i recidivi sono risultati 1.677, pari al 19% del totale. La proporzione varia se si prende in esame il tipo di affidamento (ordinario o terapeutico) e lo status al momento della concessione della misura (dalla libertà oppure dalla detenzione). Tra gli affidati ordinari dalla libertà, per esempio, la recidiva riguarda meno del 20% dei casi, mentre sale al 21% nel caso di affidati ordinari dalla detenzione. Ancora più significativa è la differenza nel caso degli affidamenti terapeutici: per gli affidati dalla libertà la percentuale di recidivi sale al 30%, mentre per gli affidati dalla detenzione la percentuale si attesta oltre il 40%. Questi dati suggeriscono la rilevanza di precedenti esperienze di carcerazione nell'influenzare eventuali episodi di recidiva, in particolar modo nel caso di soggetti alcool o tossicodipendenti.

La recidiva, inoltre, risulta superiore alla media (25%) tra i soggetti più giovani, nella classe d'età tra i 26 e 40 anni. Tra le donne, che costituiscono l'8,5% del campione, l'incidenza della recidiva è inferiore di quasi 7 punti percentuali rispetto al totale generale, attestandosi attorno al 12,5%.

Infine, di particolare interesse risulta il confronto con il dato sulla recidiva dei detenuti: dei 5.772 soggetti scarcerati nel 1998 ben 3.951, pari al 68%, hanno ricevuto, successivamente (entro il 2005), una sentenza definitiva di condanna. Questo dato sembrerebbe deporre a favore dell'efficacia preventiva e della funzione risocializzante delle misure alternative rispetto alla pena detentiva.

## Un quadro nazionale e regionale su misure alternative e recidiva: analisi dei dati

Quali dati sono a disposizione per analizzare le misure alternative, i loro esiti e la relazione con episodi di recidiva? In questo paragrafo si presenta un quadro sintetico dei dati disponibili, a livello nazionale, sulle misure alternative e la recidiva. Come si avrà modo di commentare, i dati ufficiali non sono sufficienti per analizzare l'incidenza della recidiva tra gli affidati in prova al servizio sociale; per questo motivo si è deciso di procedere a una rilevazione *ad hoc* che permettesse di studiare il fenomeno, anche se in un contesto ridotto come quello della Toscana. Appare utile, in ogni caso, presentare il quadro di riferimento della distribuzione delle misure alternative e della recidiva a livello nazionale e regionale, a partire dai dati disponibili.

I dati sulle misure alternative sono raccolti dagli Uepe dell'Amministrazione penitenziaria. Tali dati, resi pubblici in forma aggregata e disponibili sul sito del Ministero di Grazia e Giustizia<sup>16</sup> nella sezione Statistiche, rilevano le seguenti variabili (distinte tra "nuovi ingressi" e "totale dei casi pervenuti + casi in carico al 1° gennaio"): tipo di misura alternativa (affidamento in prova<sup>17</sup>, detenzione domiciliare<sup>18</sup>, semilibertà<sup>19</sup>), zona geografica di riferimento<sup>20</sup>, genere<sup>21</sup>, età<sup>22</sup> e motivo dell'eventuale revoca<sup>23</sup>.

I dati più recenti si riferiscono al 2006<sup>24</sup>. In questo anno l'andamento delle misure alternative è stato influenzato dal provvedimento di indulto, che ha segnato una significativa diminuzione del numero di condannati in misura alternativa (quasi 8.000 casi).

Prima di analizzare nel dettaglio i dati per il 2006, sembra interessante ricostruire il quadro di riferimento per l'anno 2005, in cui il sistema delle misure alternative funzionava a pieno regime. I dati per il 2005 sono stati ricavati dall'Osservatorio sociale 2006, curato dalla Fondazione Michelucci. Essi ci permettono di ricostruire la distribuzione delle diverse misure alternative; per gli affidamenti in prova, poi, consentono di analizzare la distribuzione per status al momento della concessione e per tipo di affidamento.

Su un totale di 49.943 misure alternative nel 2005, come si vede dal grafico 1, il 64% era costituito da affidamenti in prova, il 29% da detenzioni domiciliari e il 7% da semilibertà.

Tra i 31.781 affidati in prova<sup>25</sup>, l'81% proveniva dalla libertà e il 19% dalla detenzione; il 22% erano affidamenti terapeutici. Tra gli affidati tossicodipendenti il 74% proveniva dalla libertà e il 26% dalla detenzione; la proporzione di soggetti tossicodipendenti che provengono dalla detenzione è, dunque, di ben 7 punti percentuali maggiore rispetto al valore per l'intera popolazione. Tra gli affidati non tossicodipendenti, invece, solo il 17% proveniva dalla detenzione, rispetto al 19% del totale degli affidati. Il grafico 2 mostra la distribuzione degli affidamenti in prova per l'anno 2005, sia in relazione al tipo di affidamento che allo status al momento della concessione della misura.

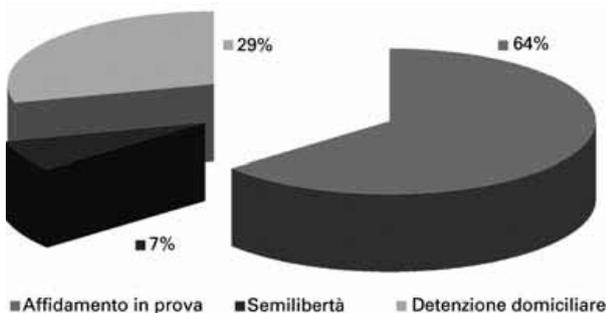


grafico 1. - Le misure alternative in Italia nel 2005 (casi pervenuti nel 2005 + casi in carico al 1° gennaio 2005; valori percentuali)

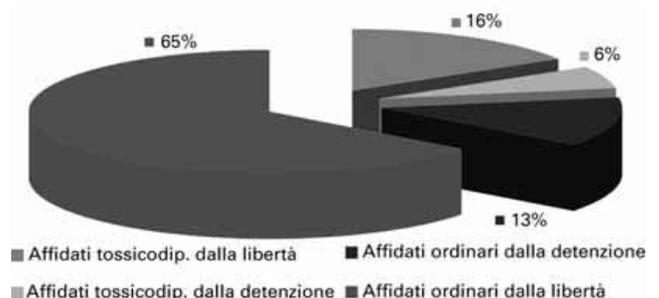


grafico 2. Affidamenti in prova al servizio sociale per status al momento della concessione e tipo di affidamento nel 2005 (casi pervenuti el 2005 + casi in carico al 1° gennaio 2005; valori percentuali)

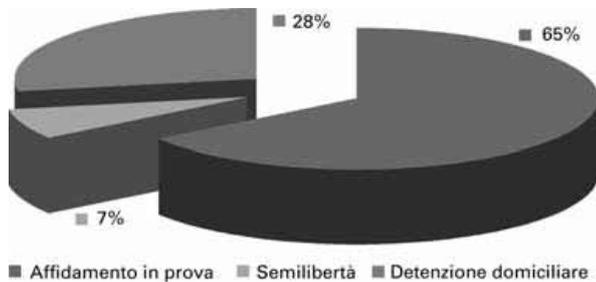


grafico 3. Le misure alternative in Italia nel 2006 (casi pervenuti nel 2006 + casi in carico al 1° gennaio 2006; valori percentuali)

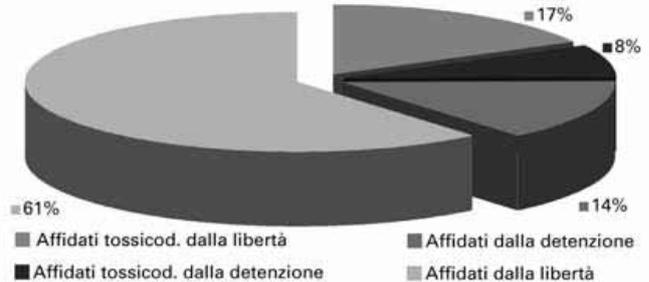


grafico 4. Affidamenti in prova al servizio sociale per status al momento della concessione e tipo di affidamento (casi pervenuti nel 2006 + in carico al 1° gennaio 2006; valori percentuali)

Il grafico 3 mostra la distribuzione delle misure alternative per l'anno 2006 in Italia. Su un totale di 42.290 casi seguiti, il 65% è costituito da affidamenti in prova, il 28% da detenzioni domiciliari e il 7% da semilibertà. L'indulto ha diminuito di quasi 8.000 casi il totale dei soggetti in misura alternativa, ma le proporzioni nella distribuzione degli affidamenti, delle detenzioni domiciliari e delle semilibertà sono rimaste pressoché invariate. L'affidamento in prova risulta essere la misura alternativa più diffusa ed è su questa, in particolare, che concentreremo la nostra attenzione.

Su un totale di 27.489 persone che sono state affidate in prova al servizio sociale nel 2006<sup>26</sup>, il 78% proviene dalla libertà e il 22% dalla detenzione; inoltre, il 25% del totale risulta avere problemi di tossicodipendenza. Tra i tossicodipendenti il 30% proviene dalla detenzione, mentre il 70% dalla libertà. La proporzione di soggetti tossicodipendenti che proviene dalla detenzione è, dunque, di quasi 10 punti percentuali superiore rispetto ai valori per l'intero universo. Differente il caso degli affidati non tossicodipendenti: solo il 19% proviene dalla detenzione, mentre l'81% proviene dalla libertà.

Il grafico 4 specifica la distribuzione degli affidamenti, sia in relazione allo status al momento della concessione della misura sia alla condizione di tossicodipendenza (definita dal tipo di affidamento concesso). Rispetto al 2005, si nota una minore incidenza degli affidamenti ordinari dalla libertà, che per l'anno precedente si attestavano al 65%, mentre gli altri valori variano di 1 o 2 punti percentuali. Tra gli affidati in prova il 92% sono uomini<sup>27</sup> e l'8% donne.

L'83% delle donne riceve l'affidamento dalla libertà, contro il 78% degli uomini. Si riscontra, dunque, uno scarto di 5 punti percentuali in relazione allo status al momento della concessione della misura, con una maggior tendenza delle donne ad accedere alla misura dalla libertà. Tra i tossicodipendenti, che rappresentano il 23% tra le donne e il 25% tra

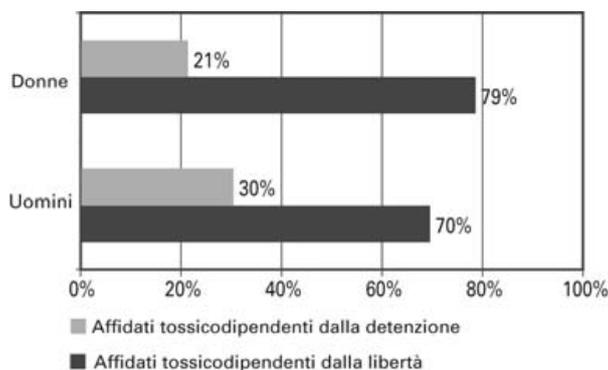


grafico 5 Percentuale di revoche sul totale degli affidamenti per status al momento della concessione e tipo di affidamento (casi in carico al 1° gennaio 2006)

gli uomini, le proporzioni cambiano in modo significativo, come appare dal grafico 5. Mentre le donne che accedono all'affidamento dalla detenzione rappresentano il 21%, valore di quasi 10 punti percentuali inferiore rispetto al valore totale per i tossicodipendenti, nel caso degli uomini l'accesso dalla detenzione si attesta sul 30%, valore corrispondente al dato generale. Nel caso degli affidamenti ordinari, come mostra il grafico 6, l'incidenza dell'accesso alla misura dalla detenzione si abbassa ulteriormente per le donne, attestandosi su un valore del 16%, 3 punti percentuali in meno rispetto al valore complessivo, mentre per gli uomini il valore si attesta al 19%.

Il grafico 7 mostra la distribuzione dei casi per classi d'età.

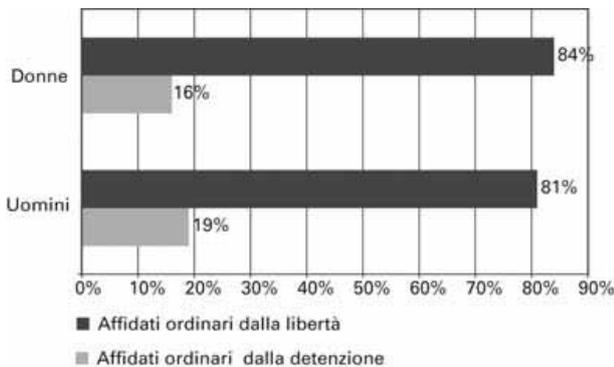


grafico 6. Affidati non tossicodipendenti per genere e status al momento della concessione (casi pervenuti nel 2006 + casi in carico al 1° gennaio 2006; valori percentuali)

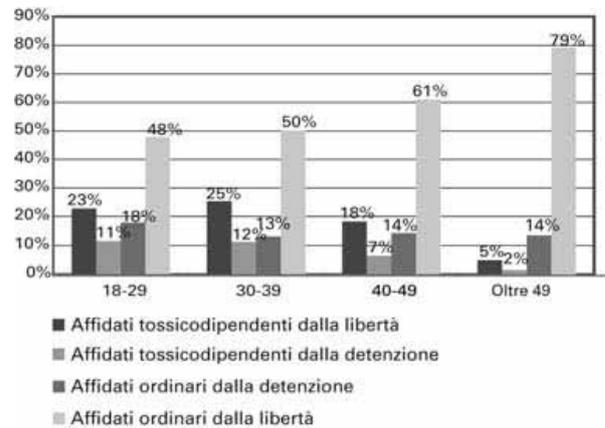


grafico 7. Affidati per classe d'età, status al momento della concessione e tipo di affidamento (casi pervenuti nel 2006 + casi in carico al 1° gennaio 2006; valori percentuali)

Si nota come i soggetti tossicodipendenti, sia dalla libertà sia dalla detenzione, abbiano un'incidenza maggiore tra i più giovani (classi di età 18-29 e 30-39), mentre a partire dai 40 anni aumentano sensibilmente gli affidamenti ordinari dalla libertà.

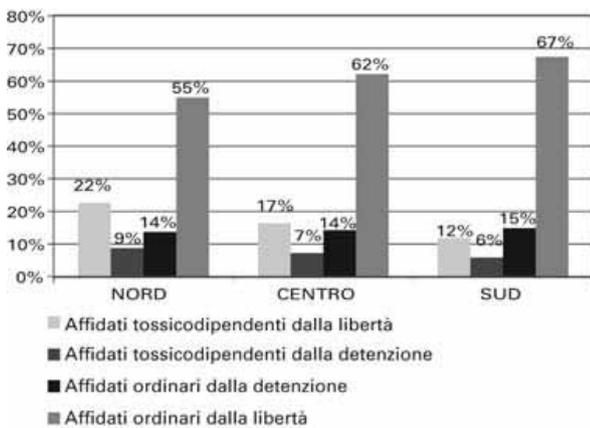


grafico 8 Affidamenti per area geografica, tipo di affidamento e status al momento della concessione (casi pervenuti nel 2006 + in carico al 1° gennaio 2006; valori percentuali)

Per quanto riguarda la distribuzione geografica degli affidamenti in prova al servizio sociale, il 41% risulta essere concesso al Nord, il 24% al Centro e il 35% al Sud. Il grafico 8 mostra una maggior incidenza degli affidamenti ordinari dalla libertà al Sud (67%) rispetto al Centro (62%) e al Nord (55%), e una prevalenza degli affidamenti terapeutici dalla libertà al Nord (22%). Per quanto riguarda gli esiti delle misure alternative, per esempio, in termini di reinserimento sociale o di recidiva, i dati ufficiali non rilevano informazioni specifiche, se non la proporzione di revoche e i motivi, che rappresentano in ogni caso un indicatore importante del "fallimento" della misura alternativa. Il grafico 9<sup>28</sup> mostra l'andamento delle revoche negli anni tra il 1999 e il 2006. Non si notano grandi variazioni nel corso del periodo in esame; i valori si attestano tra il 4% e 5%, oscillando tra

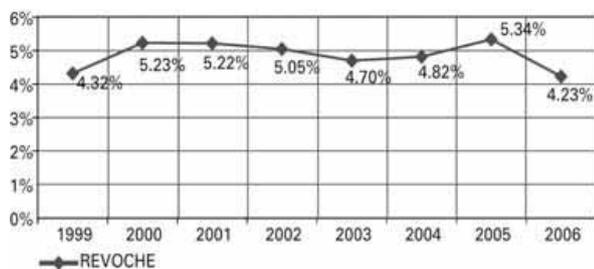


grafico 9. Andamento delle revoche per gli affidamenti in prova al servizio sociale (anni 1999-2006; valori percentuali)

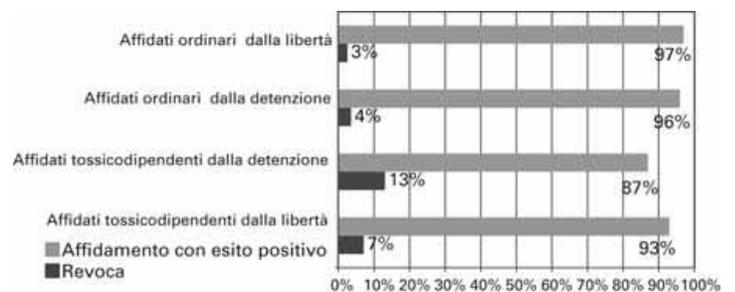


grafico 10. Affidamenti con esito positivo e revoche (casi pervenuti nel 2006 + casi in carico al 1° gennaio 2006; valori percentuali)

un massimo di 5, 34% nel 2005 e un minimo di 4, 23% nel 2006. Il grafico 10 mostra nel dettaglio la distribuzione delle revoche per il 2006, in relazione al tipo di affidamento e allo status al momento della concessione della misura. L'incidenza delle revoche è maggiore per gli affidamenti terapeutici: il valore sul totale si attesta al 9% contro il 3% delle revoche per gli affidamenti ordinari. Anche lo status al momento della concessione della misura sembra incidere in maniera significativa sull'eventuale revoca della stessa: la proporzione di revoche per chi accede dalla libertà si attesta sul 4%, mentre la proporzione di revoche per chi accede alla misura dalla detenzione sale al 7%. La percentuale maggiore di revoche si registra per i soggetti tossicodipendenti che provengono dalla detenzione (13%), seguiti dai tossicodipendenti che accedono alla misura dalla libertà (7%), indicatore delle difficoltà per questi individui di affrancarsi da traiettorie di vita devianti, in modo particolare per quanti siano venuti a contatto con l'universo penitenziario. Il motivo principale della revoca della misura è l'andamento negativo della stessa. Su 1.162 casi di revoca l'80% (pari a 936 casi) è dovuto a un andamento negativo della misura; il 15% (corrispondente a 169 casi) dipende dal sopraggiungere di una nuova posizione giuridica<sup>29</sup> per il beneficiario della misura e il restante 5% (corrispondente a 61 casi) si vede revocata la misura o per la commissione di un nuovo reato (3%), o per irreperibilità (1, 5%) o per altri motivi (0, 5%).

### Le misure alternative in Toscana

I dati sulle misure alternative nell'ambito della Regione Toscana<sup>30</sup> sono stati ricavati dalle elaborazioni contenute nell'Osservatorio sociale 2006, curato dalla Fondazione Michelucci, e dagli aggiornamenti contenuti nell'Osservatorio 2007.

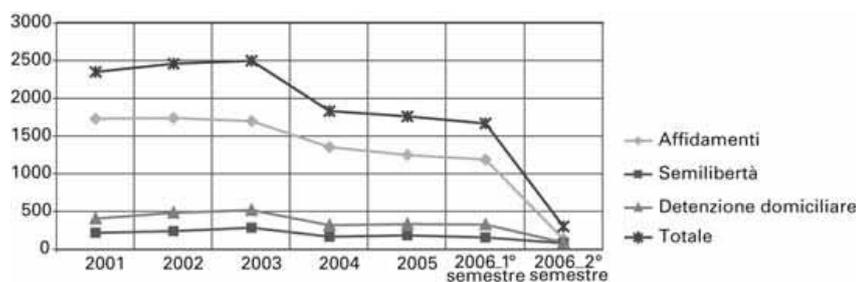


grafico 11

Il grafico 11 mostra l'andamento complessivo delle misure alternative dell'affidamento in prova, della semilibertà e della detenzione domiciliare nel periodo 2001-2006<sup>31</sup>. Anche in Toscana, così come a livello nazionale, la misura alternativa più diffusa è quella dell'affidamento in prova. Si nota, per gli anni in esame, un andamento leggermente decrescente delle misure alternative a partire dal 2003, in controtendenza rispetto all'andamento delle stesse misure a livello nazionale, che, come indica Leonardi (2006), aumentano sensibilmente dal 1976 al 2005, quando risultano essere presenti quasi 50.000 persone nell'area penale esterna (*ivi*, 1).

Il grafico evidenzia chiaramente gli effetti del provvedimento di indulto (legge n.241/06) nell'agosto 2006, che segna una diminuzione significativa del numero di misure alternative, dovuta in gran parte alla diminuzione dei casi di affidamento in prova al servizio sociale, mentre il numero di detenzioni domiciliari e semilibertà diminuisce in modo più lieve.

La tabella 1 mostra la distribuzione delle diverse misure alternative per ciascuno degli anni considerati.

misure alternative	2001*	2002*	2003*	2004°	2005 <sup>x</sup>	2006_1*	2006_2°
affidamento in prova	74 (1.730)	70 (1.738)	68 (1.697)	70 (1.352)	67 (1.247)	71 (1.187)	44 (143)
semilibertà	9	10	11	20	21	9	27
detenzione domiciliare	17	20	21	10	12	20	29
totale	100	100	100	100	100	100	100
(N)	2.350	2.458	2.497	1.832	1.760	1.667	301

Tabella 1 – Distribuzione delle misure alternative in Toscana (anni 2001-2006; valori percentuali).

\*Dati al 30 giugno °Dati al 1° gennaio <sup>x</sup>Dati al 31 dicembre

La proporzione degli affidamenti sul totale delle misure alternative varia tra un minimo del 67% (nel 2005) e un massimo del 74% (nel 2001). Il ricorso all'affidamento in Toscana risulta, dunque, leggermente maggiore al rispetto al dato nazionale che si attesta, per il 2006, su un valore del 65%.

Dopo il provvedimento di indulto, la proporzione degli affidamenti sul totale delle misure si abbassa di ben 27 punti percentuali rispetto al primo semestre del 2006.

Purtroppo i dati a disposizione non permettono ulteriori elaborazioni, per esempio sullo status al momento della concessione, sul tipo di affidamento, sul genere o sulle revoche<sup>32</sup>.

È stato possibile, invece, analizzare l'andamento delle misure alternative nel periodo 2001-2006<sup>33</sup> per i diversi ex Cssa, ora Uepe, della Toscana, ovvero Firenze (che comprende le sezioni distaccate di Arezzo, Pistoia e Prato), Livorno, Pisa (che comprende la sezione distaccata di Lucca) e Siena.

### Le misure alternative a Firenze

Anche per Firenze la misura maggiormente diffusa è l'affidamento in prova<sup>34</sup>. Per quanto riguarda l'andamento delle misure nel periodo considerato, si registra un trend leggermente crescente fino al 2003, anno che segna un'inversione di tendenza con una progressiva diminuzione dei casi seguiti dall'area penale esterna, sino al provvedimento di indulto, che ridimensiona drasticamente il carico di lavoro dell'Uepe di Firenze.

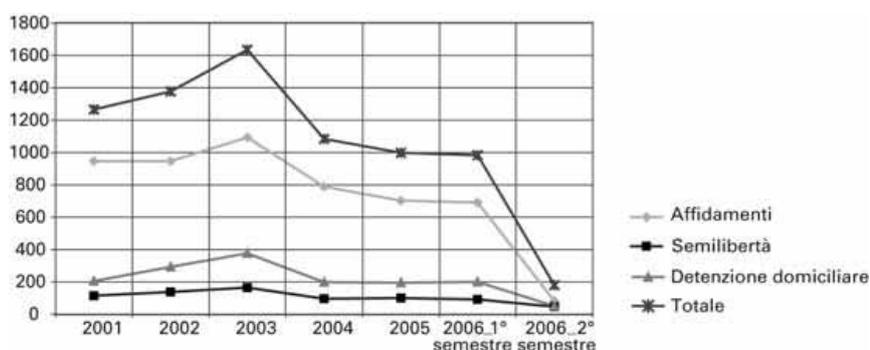


grafico 12

Nel primo semestre del 2006 i casi di affidamento seguiti erano 691; dopo l'indulto arrivano a essere 82, con una riduzione di poco inferiore al 90% (grafico 12).

La tabella 2 mostra la distribuzione delle misure alternative seguite dall'Uepe di Firenze per ciascuno degli anni considerati. La proporzione degli affidamenti in

prova varia tra un minimo del 67% per il 2003 e un massimo del 77% nel 2004, attestandosi su valori più alti rispetto al dato nazionale: per l'anno 2006, per esempio, il valore nazionale è pari al 65%, mentre quello di Firenze sale, prima del provvedimento di indulto, fino al 70%, un solo punto percentuale in meno rispetto al valore regionale (71%).

misure alternative	2001*	2002*	2003*	2004°	2005 <sup>x</sup>	2006_1*	2006_2°
affidamento in prova	75	69	67	77	70	70	46
	(946)	(946)	(1093)	(691)	(789)	(703)	(82)
semilibertà	9	10	10	9	10	10	26
detenzione domiciliare	16	21	21	18	20	20	28
totale	100	100	100	100	100	1001	100
(N)	1.266	1.377	1.635	1.084	998	983	180

Tabella 2 – Distribuzione delle misure alternative in carico presso l'ex Cssa\_Uepe di Firenze (Prato, Pistoia, Arezzo) (anni 2001-2006; valori percentuali)  
 \*Dati al 30 giugno °Dati al 1° gennaio <sup>x</sup>Dati al 31 dicembre

### Le misure alternative a Livorno

Il grafico 13 indica l'andamento delle misure alternative dell'affidamento in prova, della semilibertà e della detenzione domiciliare seguiti dall'ex Cssa di Livorno. Anche in questo caso l'affidamento in prova risulta essere la misura più diffusa

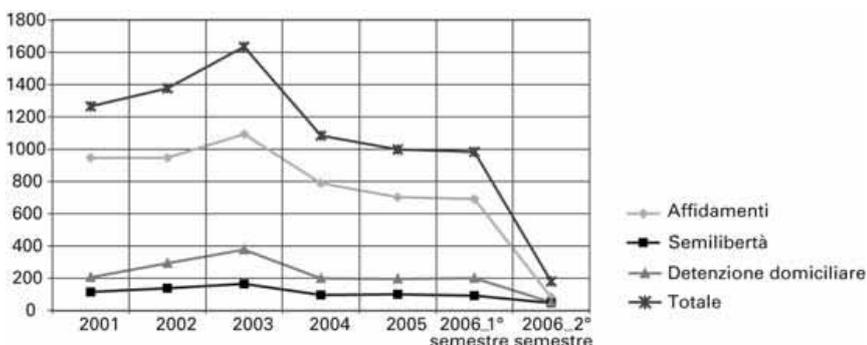


grafico 13

Si registra, invece, come si evince dalla tabella 3, un decremento significativo dopo il provvedimento di indulto: i casi in carico passano da 152 nel primo semestre del 2006 a 7 nel secondo semestre dello stesso anno, con una riduzione di oltre il 95%.

misure alternative	2001*	2002*	2003*	2004°	2005×	2006_1*	2006_2°
affidamento in prova	75 (180)	76 (216)	74 (257)	72 (153)	72 (147)	73 (152)	23 (7)
semilibertà	13	10	11	11	11	12	45
detenzione domiciliare	12	14	15	17	17	15	32
totale	100	100	100	100	100	100	100
(N)	239	283	348	212	205	208	31

Tabella 3 – Distribuzione delle misure alternative in carico presso l'ex Cssa\_Uepe di Livorno (anni 2001-2006; valori percentuali)

\*Dati al 30 giugno °Dati al 1° gennaio ×Dati al 31 dicembre

### Le misure alternative a Pisa

La misura alternativa più diffusa tra quelle seguite dall'ex Cssa di Pisa è l'affidamento in prova, che per il primo semestre del 2006 costituisce il 70% delle misure alternative seguite dall'Uepe. L'incidenza degli affidamenti sul totale delle misure supera di 5 punti percentuali il valore nazionale e si discosta di un solo punto percentuale dal dato regionale (71%).

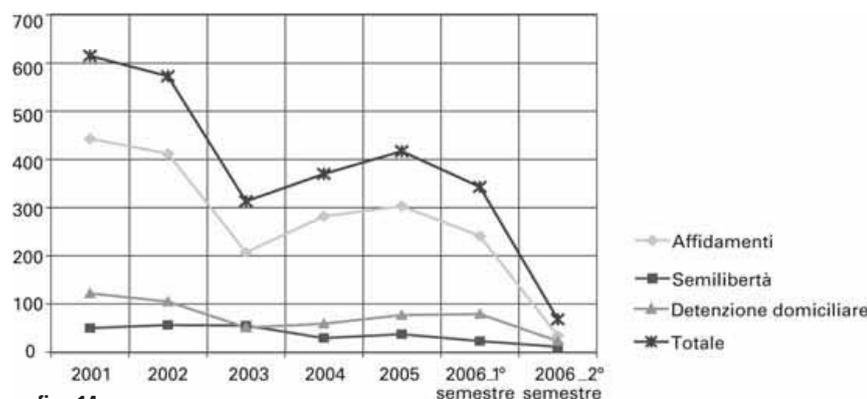


grafico 14

diffusa (73% nel primo semestre 2006), con 8 punti percentuali in più rispetto al dato nazionale e 2 rispetto a quello regionale. Nel periodo considerato si nota un incremento delle misure alternative fino al 2003, anno che segna una inversione di tendenza, accentuata dal provvedimento di indulto.

Sostanzialmente la proporzione di affidamenti in prova si attesta su valori più alti rispetto a quelli della Toscana, non scendendo mai al di sotto del 70%.

Il grafico 14 mostra l'andamento delle misure alternative negli anni tra il 2001 e il 2006. L'andamento delle misure, in questo caso, si discosta da quello regionale, segnando un decremento già a partire dal

misure alternative	2001*	2002*	2003*	2004°	2005×	2006_1*	2006_2°
affidamento in prova	72	72	66	76	73	70	50
	(443)	(412)	(207)	(282)	(303)	(241)	(34)
semilibertà	8	10	18	8	9	7	16
detenzione domiciliare	20	18	16	16	18	23	24
totale	100	100	100	100	100	100	100
(N)	615	573	313	370	417	343	68

**Tabella 4 – Distribuzione delle misure alternative in carico presso l'ex Cssa\_Uepe di Pisa (Lucca) (anni 2001-2006; valori percentuali)**

\*Dati al 30 giugno °Dati al 1° gennaio ×Dati al 31 dicembre

2002, registrando una diminuzione significativa nel 2003 (le misure alternative praticamente si dimezzano) e un nuovo trend positivo negli anni seguenti, fino al provvedimento di indulto. Da 343 casi in carico nel primo semestre del 2006 si passa ai 68 post-indulto, con una variazione di circa 80 punti percentuali.

### Le misure alternative a Siena

Anche per l'Uepe di Siena la misura più diffusa è l'affidamento in prova (77% nel primo semestre del 2006), con un valore di ben 6 punti percentuali maggiore rispetto al dato regionale e addirittura 12 rispetto al valore nazionale.

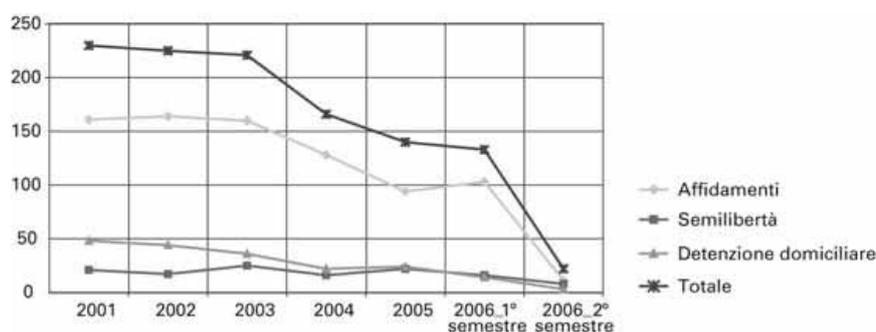


grafico 15

Il grafico 15 indica l'andamento delle misure alternative seguite a Siena nel periodo tra il 2001 e il 2006. Come si nota, gli affidamenti in prova rimangono pressoché invariati tra il 2001 e il 2003, con una tendenza alla diminuzione a partire da questo anno. Dopo il provvedimento di indulto si passa da 133 casi a 22, con una diminuzione di quasi 80 punti percentuali.

misure alternative	2001*	2002*	2003*	2004°	2005×	2006_1*	2006_2°
affidamento in prova	70	73	67	73	67	77	50
	(161)	(164)	(160)	(128)	(94)	(103)	(11)
semilibertà	9	7	10	11	16	12	36
detenzione domiciliare	21	20	21	16	17	11	14
totale	100	100	100	100	100	100	100
(N)	230	225	221	166	140	133	22

**Tabella 5 – Distribuzione delle misure alternative in carico presso l'ex Cssa\_Uepe di Siena (anni 2001-2006; valori percentuali)**

\*Dati al 30 giugno °Dati al 1° gennaio ×Dati al 31 dicembre

In definitiva, dunque, la distribuzione delle misure alternative in Toscana non sembra scostarsi molto dai valori nazionali, se non per una maggior incidenza dei casi di affidamento in prova al servizio sociale e per un lieve decremento delle misure alternative a partire dal 2003. Purtroppo la mancanza di dati, per la Toscana e per i vari Uepe, su variabili

quali il tipo di affidamento, lo status al momento della concessione, il genere o i motivi delle eventuali revoche impedisce il confronto con i valori nazionali.

### La recidiva in Italia

Per quanto riguarda i dati sulla recidiva, le uniche rilevazioni vengono effettuate dall'Istat e sono contenute nell'Annuario delle Statistiche giudiziarie penali. Il volume più recente risale al 2006 e riporta i dati, sempre in forma aggregata, relativi al 2004. I dati si riferiscono ai condannati con precedenti penali e non è rilevato se hanno scontato la pena in carcere oppure se hanno usufruito di una misura alternativa; non è rilevato neppure se sono stati condannati per reati che non prevedano la pena detentiva. Sono disponibili i dati sulla recidiva per tipo di delitto<sup>35</sup> e per genere. Questi dati, inoltre, non sono disaggregati per regione e consentono di ricostruire il quadro quantitativo del fenomeno recidiva solo a livello nazionale.

Il grafico 16 indica l'incidenza della recidiva per i condannati con precedenti penali per tipo di reato. Il valore complessivo si attesta sul 23%, con un'incidenza di poco superiore per i delitti contro lo Stato, le altre istituzioni sociali e l'ordine pubblico (24%), per i delitti contro il patrimonio (25%) e per gli "altri delitti" (26%).

Il grafico 17 mostra la distribuzione della recidiva tra condannati con precedenti penali in relazione al genere. I dati evidenziano un'incidenza maggiore della recidiva tra gli uomini (23%), che tra le donne (18%); mentre la proporzione dei soggetti recidivi tra i condannati con precedenti penali corrisponde al valore complessivo per l'intera popolazione di riferimento, per le donne il valore diminuisce di 5 punti percentuali. Occorre tenere presente, in ogni caso, che tra i recidivi con precedenti penali (32.076), il 93% sono uomini e solo il 7% sono donne.

Sulla base dei dati disponibili si può affermare, dunque, che chi commette un reato contro il patrimonio tende a recidivare di più rispetto a chi, per esempio, commette un delitto contro la persona, oppure che gli uomini sono più recidivi delle donne.

Questa informazione, pur utile, non è certo esaustiva per comprendere un problema complesso come quello della recidiva. I dati non forniscono informazioni sui motivi che possono portare alla commissione di altri reati dopo aver scontato una o più condanne; non ci dicono chi sono i condannati che tornano a delinquere, da dove provengono, qual è, per esempio, il loro background sociale e culturale, quale la loro condizione economica, quali le loro reti relazionali, gli eventuali problemi di tossicodipendenza, la condizione occupazionale ecc. Non rilevano neppure se la pena per la precedente condanna è stata scontata in carcere oppure se i soggetti hanno usufruito di una misura alternativa alla detenzione. Inoltre, i dati presentati in forma aggregata non consentono di analizzare il fenomeno nella sua distribuzione territoriale.

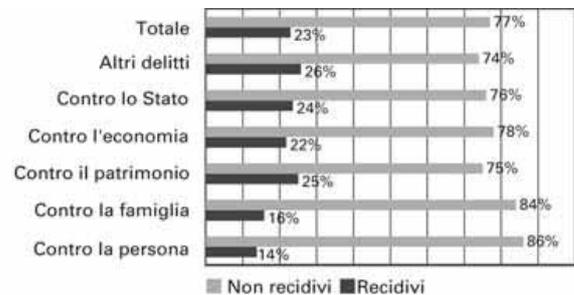


grafico 16. Recidiva dei condannati con precedenti penali per genere (anno 2004; valori percentuali)

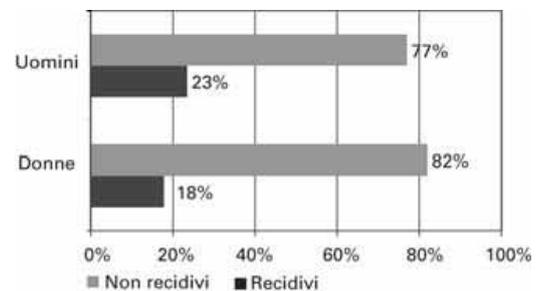


grafico 17. Condannati recidivi e con precedenti penali per genere e tipo di reato (anno 2004; valori percentuali)

## Misure alternative e recidiva: un'analisi del fenomeno in Toscana

L'analisi dei dati disponibili su misure alternative e recidiva e i limiti in precedenza commentati, oltre ai suggerimenti provenienti da precedenti ricerche, ci hanno indotto a realizzare una rilevazione *ad hoc* per studiare il fenomeno della recidiva nell'ambito delle misure alternative. La ricerca ha avuto come campo d'indagine la Toscana. Si è trattato di una rilevazione su fonti documentali. Come accennato in precedenza, i tempi e i mezzi a disposizione non hanno permesso di investigare il tema dell'efficacia risocializzante delle misure alternative: ciò avrebbe richiesto un approccio di ricerca differente, con l'uso di tecniche non standard, per studiare l'effettivo funzionamento delle misure alternative, valutare i singoli percorsi di reinserimento sociale, approfondire le traiettorie di vita dei recidivi, individuando i fattori che favoriscono la ricaduta in comportamenti devianti. Si è optato, invece, per un'analisi più semplice, che ha permesso di fornire una descrizione quantitativa del fenomeno della recidiva tra gli affidati in prova al servizio sociale in Toscana, ricostruendo il quadro di riferimento anche in vista di futuri approfondimenti.

Tra le misure alternative si è deciso di prendere in esame soltanto l'affidamento in prova al servizio sociale, essendo la misura più diffusa: nel primo semestre del 2006 gli affidamenti costituivano il 71% delle misure alternative dell'area penale esterna in Toscana. L'affidamento in prova, inoltre, si configura come l'unica misura effettivamente "alternativa" rispetto alla detenzione in carcere; la semilibertà è, infatti, una modalità di esecuzione della pena detentiva, mentre la detenzione domiciliare si caratterizza per essere comunque un regime detentivo, anche se fuori dal carcere.

### Il percorso della ricerca: scelte operative e fonti dei dati

La ricerca intendeva analizzare il fenomeno della recidiva tra gli affidati in prova al servizio sociale in Toscana. Si è deciso di procedere a una rilevazione *ad hoc*, a partire dall'analisi di fonti documentali disponibili presso il Tribunale di sorveglianza di Firenze, resosi disponibile a collaborare alla ricerca. Se l'impiego di questo materiale ha facilitato la raccolta di informazioni altrimenti non disponibili, occorre sottolineare un limite dell'intero processo di ricerca: utilizzando come unica fonte dei dati le informazioni contenute nei documenti ufficiali non è stato possibile rilevare variabili essenziali per comprendere la recidiva degli affidati, quali, per esempio, la situazione occupazionale, la condizione economica, le reti relazionali, la provenienza sociale, tutte variabili che certamente contribuiscono a influenzare le carriere devianti dei recidivi. I documenti presi in esame, essendo atti amministrativi, rilevano, invece, informazioni piuttosto povere sui soggetti; in ogni caso hanno permesso di descrivere il fenomeno nei suoi tratti generali.

Per poter studiare la recidiva si doveva disporre di un periodo abbastanza ampio in modo da verificare l'eventuale ricaduta degli affidati in comportamenti devianti. Si è, pertanto, deciso di considerare gli affidamenti in prova dichiarati estinti dal Tribunale di sorveglianza di Firenze nell'anno 2000; in questo modo si avevano a disposizione almeno sei anni<sup>36</sup> dopo la fine dell'affidamento per individuare eventuali episodi di recidiva.

Grazie alla collaborazione del Tribunale di sorveglianza di Firenze è stato possibile accedere alle collezioni delle declaratorie di estinzione e delle ordinanze di concessione degli affidamenti in prova, gestiti dagli ex Cssa di Firenze (Arezzo, Prato, Pistoia), Livorno, Pisa (Lucca) e Siena.

Le fonti dei dati, dunque, per questa prima fase della rilevazione, erano costituite dalle declaratorie di estinzione degli affidamenti in prova, conclusisi con esito positivo<sup>37</sup>, nell'anno 2000, e dalle corrispondenti ordinanze di concessione dell'affidamento, che dovevano risalire al massimo al 1996<sup>38</sup>. Il totale delle declaratorie di estinzione era di 1.022; tra queste 727 (71%) erano affidamenti ordinari e 295 (29%) erano affidamenti terapeutici.

Inizialmente si sono prese in esame 10 declaratorie di estinzione e le corrispondenti ordinanze di concessione. L'analisi di tali documenti ha consentito di elaborare la "Scheda per la rilevazione dei dati sulla declaratoria di estinzione e sull'ordinanza di concessione", attraverso la quale le informazioni in essi contenute sono state trasformate in variabili (e

poi in dati della matrice). Questa fase preliminare è stata utile per definire alcune scelte operative nella selezione dei casi della ricerca. Per esempio, tra le prime 10 schede compariva due volte lo stesso soggetto che aveva avuto due ordinanze di concessione (e corrispondenti declaratorie di estinzione), anziché la prosecuzione della misura. In questa circostanza si è deciso di sostituire il caso con quello seguente nell'elenco di misure dichiarate estinte nel 2000. Tra queste schede c'erano anche un paio di soggetti per cui si era resa necessaria un'udienza prima della dichiarazione di estinzione della misura, essendo in qualche modo casi problematici; sul totale delle schede analizzate questi casi erano soltanto quattro e si è, pertanto, deciso di sostituire il caso con quello successivo dell'elenco, in modo che il gruppo di casi analizzati fosse omogeneo.

Inizialmente si era pensato di prendere in considerazione tutti i casi per l'anno 2000, ma questa opzione si è rivelata troppo ambiziosa rispetto alle energie disponibili. Si è così deciso di ridurre l'analisi a un sottogruppo, prendendo in esame i 250 soggetti (corrispondenti, all'incirca, a un quarto dell'intero universo di riferimento) che avevano concluso l'affidamento in prova nel corso del primo trimestre del 2000.

La scheda di rilevazione impiegata per codificare le informazioni su declaratorie e ordinanze ha permesso di raccogliere informazioni quali il genere, l'età, il luogo e il paese di nascita, lo status al momento della concessione della misura, il tipo di affidamento, la presenza di problemi di tossicodipendenza, la durata della misura, la durata della pena residua e il Cssa competente. Purtroppo nei documenti considerati, come già commentato, non erano presenti ulteriori variabili socio-anagrafiche (come il titolo di studio, lo stato civile, l'occupazione ecc.) che sarebbero state assai utili all'analisi. Si è, poi, replicata l'analisi preliminare su 10 certificati penali, al fine di individuare le informazioni che si potevano ricavare da questi documenti. Si è costruita una seconda scheda di rilevazione, denominata "Scheda per la rilevazione dei dati sul certificato penale". I dati rilevati con questo strumento hanno permesso di ricostruire la storia giudiziaria dei soggetti considerati, identificando anche i casi di recidiva. Sono stati considerati "recidivi", ai fini della ricerca, tutti quei soggetti che fossero stati condannati per un reato commesso dopo la conclusione della misura presa in considerazione<sup>39</sup>. In particolare, è stato possibile ricostruire il numero di precedenti penali, distinguendo tra delitti e contravvenzioni, identificare il delitto precedente a quello per cui era stata concessa la misura in esame, il delitto più grave della storia giudiziaria, il delitto per cui era stata concessa la misura, eventuali altri affidamenti in prova di cui aveva usufruito il soggetto, eventuali altri delitti o contravvenzioni commessi dopo la fine della misura in esame. Il processo di codifica delle informazioni dei certificati penali si è rivelato più complesso rispetto a quello per le declaratorie e le ordinanze. Qui basti ricordare che per 8 casi (3%) della ricerca il certificato penale è risultato incompleto del reato per cui era stato concesso l'affidamento in esame; in questo caso il Tribunale di sorveglianza di Firenze, che possedeva ordinanza di concessione e declaratoria di estinzione, ha richiesto chiarimenti sui dati mancanti nei certificati penali al Casellario giudiziale. A oggi (metà ottobre 2007) non si è ancora ricevuto risposta sull'incompletezza dei certificati penali in questione. Per 5 casi (2%) il Casellario giudiziale restituiva una "scheda nulla", nonostante il provvedimento registrato presso il Tribunale di sorveglianza di Firenze; anche per questi casi non è stato possibile avere spiegazioni dagli uffici del Casellario. Infine, 13 soggetti sono risultati "deceduti" (5%); in questo caso il certificato penale viene cancellato dal Casellario. Dei casi di soggetti deceduti o con scheda nulla, dunque, si possiedono solo le informazioni sulla misura alternativa e non quelle sulla storia giudiziaria; per gli 8 casi con certificato penale incompleto è stato, comunque, possibile rilevare le informazioni su eventuali episodi di recidiva.

Una volta testate queste due schede di codifica, apportando i necessari aggiustamenti e correzioni, si è proceduto alla rilevazione sulle 250 declaratorie di estinzione, sulle corrispondenti ordinanze di concessione e sui certificati penali. Al termine di questa fase, le schede sono state ricontrollate per verificare, quando possibile, che non ci fossero stati errori di codifica o trascrizione; infine i dati sono stati immessi in una matrice di Spss e analizzati. Nei paragrafi seguenti si presenta una sintesi delle analisi più rilevanti.

### Gli affidati in prova al servizio sociale

I casi oggetto della ricerca sono stati 250 soggetti che avevano avuto una declaratoria di estinzione dell'affidamento in prova nel primo trimestre del 2000. Di questi, il 90% sono uomini e il 10% donne. L'età media (al momento della dichiarazione di estinzione della misura) è di 42 anni. La maggior parte dei soggetti si colloca nella classe d'età tra i 30 e 40 anni; il 70% ha un'età compresa tra i 30 e i 39 anni.

Oltre il 90% degli affidati in prova è italiano e solo il 9% è nato all'estero, segno della difficoltà per gli stranieri di accedere al sistema delle misure alternative. Tra gli italiani il 58% sono toscani e il 42% proviene da altre regioni, con una prevalenza di campani (9%), siciliani (8%), calabresi (6%) ed emiliani (4%).

Su un totale di 247 casi validi l'84% proviene dalla libertà e il 16% dalla detenzione. Il 64% ha usufruito di un affidamento ordinario (*ex art. 47*), mentre il 36% di un affidamento terapeutico<sup>40</sup> (*ex art. 94 del Dpr 309/90*).

La tabella 6 indica la maggior incidenza di donne che accedono alla misura dalla libertà<sup>41</sup> (92%) rispetto agli uomini (83%). Rispetto al tipo di affidamento, risulta che le donne hanno usufruito più degli uomini dell'affidamento terapeutico, come si vede dalla tabella 7; occorre, in ogni caso, tener presente l'esiguo numero (26 soggetti) su cui è calcolata la percentuale per le donne.

Come emerso in precedenti ricerche (Bertelli 2000; Santoro e Tucci 2004) soggetti tossicodipendenti possono usufruire dell'affidamento ordinario, anziché di quello terapeutico, per aver già usufruito di due precedenti affidamenti terapeutici, oppure perché è più facile soddisfare i requisiti per la concessione dell'affidamento ordinario (residenza e occupazione), che per quello terapeutico (programma di trattamento presso il Sert, oppure accoglienza presso una comunità di recupero). Si è, pertanto, rilevata la presenza di problemi di alcool o tossicodipendenza<sup>42</sup>, indipendentemente dal tipo di affidamento cui i soggetti avevano avuto accesso.

La presenza di soggetti con problemi di dipendenza risulta di oltre 8 punti percentuali superiore rispetto alla proporzione di affidamenti terapeutici nel campione (il cui valore si attestava al 36%). Su 247 casi validi, ben 110 soggetti (44, 5%) hanno qualche problema di dipendenza. In particolare, tra i soggetti con affidamento ordinario, il 13% è risultato avere problemi di alcool o tossicodipendenza. Incrociando questo dato con il genere, risulta ancora maggiore l'incidenza delle donne con problemi di tossicodipendenza tra gli affidati in prova al servizio sociale: il 60% delle donne, contro il 43% degli uomini, risulta avere problemi di dipendenza.

	uomini	donne	totale
dalla libertà	83	92	(207)
dalla detenzione	17	8	(40)
totale	100	100	-
(N)	(222)	(25)	(247)
(missing)	-	-	(3)

tabella 6. Gli affidati in prova in Toscana per status al momento della concessione della misura e genere (valori percentuali)

	uomini	donne	totale
ordinario	65	58	(161)
terapeutico	35	42	(89)
totale	100	100	-
(N)	(224)	(26)	(250)

tabella 7. Gli affidati in prova in Toscana per tipo di affidamento e genere (valori percentuali)

La durata media della misura è di 11 mesi e mezzo. L'80% delle misure si è concluso nel 1999, il 15% nel 1998, il 3% nel 1997, l'1% nel 2000 e il restante 1% in anni precedenti (1994 e 1996).

L'ex Cssa di Firenze risulta occuparsi di oltre l'80% degli affidamenti in Toscana, seguito da Siena (7%), Pisa (6%) e Livorno (5%). Nella maggior parte dei casi l'affidamento è stato concesso a seguito della condanna per reati contro il patrimonio, quali furto e rapina (26%), o per violazione delle norme sugli stupefacenti (21%). Il 13% degli affidati aveva commesso reati di truffa e altre frodi, il 9% reati contro la Pubblica Amministrazione, il 7% reati contro la persona e un altro 7% era stato condannato per qualche contravvenzione; il restante 17% aveva commesso "altri delitti".

Anche nella storia giudiziaria degli affidati i precedenti più ricorrenti sono legati ai reati contro il patrimonio (furto e rapina per il 28% e truffa per il 19%) e alla violazione delle norme sugli stupefacenti (17%). I reati più gravi sono connessi alla violazione delle norme sugli stupefacenti (31% dei reati più gravi nella storia giudiziaria).

Solo il 6,9% (pari a 16 casi su 232<sup>43</sup>) non risulta avere precedenti penali di nessun tipo (delitti o contravvenzioni), mentre il 93% ha commesso almeno un reato (delitto o contravvenzione) prima di quello per cui è stato concesso l'affidamento in prova considerato. Il 7,3% non ha mai commesso delitti (17 casi) e il 47,8% (111 casi) non è mai stato condannato per contravvenzioni. Il 91% risulta essere stato condannato almeno una volta alla pena della reclusione, il 38% per una multa, il 38% ha subito almeno un arresto e il 30% ha dovuto pagare almeno un'ammenda.

Tra quanti hanno avuto qualche condanna per reclusione, il 28% è stato condannato una o due volte, il 32% da tre a cinque volte, il 26% da sei a dieci volte e il 14% oltre dieci volte. Il 62% dei casi è al primo affidamento in prova, il 21% ha avuto un precedente affidamento, il 9% ne ha avuti due e il restante 8% aveva avuto accesso all'affidamento tre o più volte. Tra quanti erano stati già affidati in prova al servizio sociale, l'87% (pari a 75 casi) aveva concluso positivamente l'affidamento<sup>44</sup>, mentre il 13% (pari a 11 casi) si era visto revocare la misura.

Questo è il quadro degli affidati in prova al servizio sociale in Toscana; vediamo ora i dati sulla recidiva.

### La recidiva degli affidati in prova al servizio sociale in Toscana

Tra i casi validi (232) della ricerca, il 27% sono risultati recidivi<sup>45</sup>. Tra questi vi è solo una donna. L'età media dei recidivi (al termine della misura) è di 38 anni e si collocano per oltre il 50% nella classe d'età 30-39 anni. Si tratta, dunque, di soggetti tendenzialmente più giovani rispetto alla media dell'intero campione. Il 24% dei recidivi proviene dalla detenzione, contro il 15% dei non recidivi. La proporzione di soggetti recidivi dalla detenzione è di ben 8 punti percentuali superiore rispetto al valore per l'intero campione (16%). Tra i recidivi il 38% ha avuto un affidamento terapeutico, mentre tra i non recidivi la proporzione è di 4 punti percentuali inferiore. Se si considera, poi, la presenza di problemi di dipendenza, tra i recidivi ben il 48% risulta essere alcool o tossicodipendente, contro il 42% dei non recidivi. Tra i recidivi, dunque, risulta maggiore, rispetto ai valori per l'intero campione (44,5%), la presenza di problemi di dipendenza.

L'86% dei recidivi sono italiani e il 14% è invece composto da stranieri. La proporzione di stranieri tra i recidivi è di 5 punti percentuali più alta rispetto alla loro presenza sul totale degli affidati, possibile indicatore dell'inefficacia del solo affidamento nell'interrompere percorsi devianti, se non supportato da adeguate politiche di inclusione.

	uomini	donne	totale
nessuna recidiva	70	96	(169)
recidiva	30	4	(63)
totale	100	100	-
(N)	(208)	(24)	(232)

tabella 8. La recidiva tra gli affidati per genere (valori percentuali)

Tra gli italiani, il 52% dei recidivi sono toscani, l'11% sono campani, il 9% calabresi, il 6% emiliani, il 6% siciliani e il restante 16% proviene da qualche altra regione. I recidivi sono stati condannati per lo più per nuovi delitti (76%) commessi al termine dell'affidamento preso in esame; il 10% ha commesso solo contravvenzioni e il restante 14% ha commesso sia delitti sia contravvenzioni. Tra i recidivi che hanno commesso almeno un delitto punito con la pena della reclusione dopo l'affidamento<sup>46</sup> (53 casi), il 42% ha commesso reati contro il patrimonio (36% furto e rapina, 6% truffa) e il 21% ha violato la normativa sugli stupefacenti.

Dai dati della tabella 8 si evince una maggiore incidenza della recidiva tra gli uomini: il 70% degli uomini è recidivo, contro solo il 4% delle donne.

Questo dato sembra confermare i risultati di altre ricerche (Bertelli 2000; Santoro e Tucci 2004; Leonardi 2006); occorre, tuttavia, considerare il suo valore esclusivamente descrittivo, vista l'esigua numerosità campionaria su cui è calcolata la percentuale.

La recidiva sembra avere un andamento inverso rispetto all'età: all'aumentare delle classi d'età diminuisce l'incidenza della recidiva; arriva quasi al 40% tra i giovani fino a 29 anni e scende al 9% tra gli adulti di 50-59 anni.

Per quanto riguarda la provenienza nazionale, risulta una maggiore incidenza della recidiva tra gli stranieri (43%), rispetto agli italiani (26%); tuttavia la bassa numerosità campionaria di stranieri (21 casi) non consente di trarre conclusioni attendibili sul dato, che va considerato come puramente descrittivo.

Nella tabella 9 si presenta l'incidenza della recidiva per status al momento della concessione della misura. Tra gli affidati provenienti dalla libertà solo il 25% è risultato recidivo; il valore sale al 38% per gli affidati provenienti dalla detenzione, evidenziando il peso dell'esperienza della carcerazione sulla ricaduta in comportamenti devianti. I recidivi provenienti dalla detenzione, dunque, hanno una probabilità maggiore di commettere nuovi reati; questo risultato conferma le analisi delle precedenti ricerche (Bertelli 2000; Santoro e Tucci 2004; Leonardi 2006).

Il tipo di affidamento, ma soprattutto la presenza di problemi di dipendenza, è un altro fattore che pare incidere sulla recidiva, come mostra la tabella 10.

	dalla libertà	dalla detenzione	totale
nessuna recidiva	75	62	(167)
recidiva	25	38	(63)
totale	100	100	-
(N)	(190)	(40)	(230)
(missing)	-	-	(2)

tabella 9. La recidiva tra gli affidati per status al momento della concessione (valori percentuali)

	nessun problema di dipendenza	alcool o tossicodipendenza	totale
nessuna recidiva	75	70	(167)
recidiva	25	30	(62)
totale	100	100	-
(N)	(128)	(101)	(229)
(missing)	-	(3)	-

tabella 10. La recidiva tra gli affidati per problemi di dipendenza (valori percentuali)

		affidamento ordinario	affidamento terapeutico	totale
dalla libertà	nessuna recidiva	75	75	(142)
	recidiva	25	25	(48)
	totale (N)	100 (119)	100 (71)	- (190)
dalla detenzione	nessuna recidiva	69	46	(25)
	recidiva	31	54	(15)
	totale (N)	100 (29)	100 (11)	- (40)
(N) (missing)		- -	- -	(230) (2)

tabella 11. La recidiva tra gli affidati per status al momento della concessione e tipo di affidamento (valori percentuali)

		nessun problema di dipendenza	alcool o tossicodipendenza	totale
dalla libertà	nessuna recidiva	76	74	(141)
	recidiva	24	26	(47)
	totale (N)	100 (100)	100 (88)	- (188)
dalla detenzione	nessuna recidiva	70	46	(25)
	recidiva	30	54	(15)
	totale (N)	100 (27)	100 (13)	- (40)
(N) (missing)		- -	- -	(228) (4)

tabella 12. La recidiva tra gli affidati per status al momento della concessione e problemi di dipendenza (valori percentuali)

È risultato recidivo il 25% degli affidati senza problemi di alcool o tossicodipendenza, mentre tra i soggetti con qualche forma di dipendenza la percentuale di recidivi sale al 30%. Anche questo risultato conferma le analisi precedenti (Bertelli 2000; Santoro e Tucci 2004; Leonardi 2006).

Analizzando la distribuzione dei recidivi sia in relazione allo status al momento della concessione sia al tipo di affidamento, emerge un altro dato significativo, come mostra la tabella 11. Tra gli affidati dalla libertà, il tipo di affidamento pare non incidere sull'andamento della recidiva: sono recidivi il 25% sia degli affidati ex art. 47 Cp che degli affidati ex art. 94 del Dpr n.309/90. Diversa è l'incidenza della recidiva tra quanti provengono dalla detenzione, in relazione al tipo di affidamento. La recidiva sale al 31% per gli affidati ordinari dalla detenzione e raggiunge addirittura il 54% per gli affidati tossicodipendenti dalla detenzione.

La tabella 12 indica la distribuzione congiunta della recidiva in relazione sia allo status al momento di concessione della misura che alla presenza di problemi di dipendenza. Tra gli affidati dalla libertà, la presenza di problemi di dipendenza non sembra incidere in maniera rilevante sulla recidiva: il 24% degli affidati non tossicodipendenti torna a commettere reati dopo la fine della misura, contro il 26% dei soggetti affetti da problemi di dipendenza. In entrambi i casi si tratta di

valori inferiori rispetto al dato complessivo della recidiva tra gli affidati in prova nel nostro campione (27%). Più elevata è, invece, la recidiva tra gli affidati in prova dalla detenzione; in particolare il valore per gli affidati senza problemi di dipendenza sale al 30% e arriva al 54% per soggetti tossicodipendenti, un valore esattamente doppio rispetto al dato generale per l'intero campione, a conferma che l'esperienza della detenzione costituisce un fattore importante di incidenza sulla recidiva. Anche in questo caso, la scarsa numerosità campionaria dei casi deve rendere cauti nell'interpretazione dei dati, che paiono, in ogni caso, confermare le analisi delle precedenti ricerche (Bertelli 2000; Santoro e Tucci 2004; Leonardi 2006).

Aver avuto un affidamento precedente non sembra incidere, invece, sulla recidiva. La proporzione di recidivi si attesta al 27% sia tra quanti sono al primo affidamento, sia tra quanti hanno già usufruito di almeno un affidamento precedente. Un elemento singolare emerso dall'analisi dei dati è la maggior incidenza di recidivi tra gli incensurati (31%), rispetto a quanti avessero almeno un precedente (27%). La scarsa numerosità campionaria degli incensurati (16 soggetti) induce, tuttavia, a considerare con molta cautela questo dato.

Si è poi analizzata la presenza di episodi di recidiva precedenti a quello considerato: tra i 232 casi validi, 190 soggetti, pari all'82%, potevano essere considerati "già recidivi", avendo commesso due o più delitti e/o contravvenzioni<sup>47</sup>. La recidiva precedente non sembra influenzare significativamente la commissione di altri reati: è recidivo il 27% dei "già recidivi" e il 26% di quanti non erano "già recidivi".

Ciò che emerge, piuttosto, è che mentre la recidiva precedente l'affidamento si attestava all'82%, solo il 27% dei soggetti torna a commettere qualche reato dopo la fine dell'affidamento in prova.

## Conclusioni

La ricerca ha permesso di ricostruire un quadro aggiornato dell'incidenza della recidiva tra gli affidati in prova in Toscana. Nel nostro campione la recidiva si attesta al 27%, un valore di 8 punti percentuali superiore rispetto al dato nazionale registrato da Leonardi (2006) e di 5 punti percentuali superiore rispetto al dato rilevato da Santoro e Tucci per la Regione Toscana, nel periodo 1998-2004.

I recidivi che hanno usufruito di un affidamento in prova sono tendenzialmente uomini, con un'età compresa tra i 30 e i 39 anni, con precedenti penali, con problemi di alcool o tossicodipendenza, che commettono delitti contro il patrimonio o in violazione della normativa sugli stupefacenti e che hanno avuto almeno un'esperienza di carcerazione. Il profilo del recidivo che emerge dall'analisi dei dati sembra, dunque, confermare i risultati delle precedenti ricerche.

Si tratta di un profilo descrittivo che, seppur utile per capire alcune caratteristiche dei recidivi, non ci fornisce informazioni sui fattori individuali e sociali che possono contribuire alla ricaduta in comportamenti devianti. Ciò è dovuto, in parte, al tipo di fonti che sono state impiegate per la rilevazione dei dati, in parte, alla difficoltà di studiare un problema così complesso come la recidiva limitandosi soltanto a un approccio quantitativo. L'uso di documenti ufficiali non ha permesso di raccogliere informazioni su variabili, quali lo status socio-economico o le reti relazionali, fondamentali per delineare le traiettorie di vita dei recidivi. Né l'impiego di un approccio quantitativo ha reso possibile lo studio del funzionamento delle misure alternative e della loro efficacia preventiva e risocializzante.

Se scopo delle misure alternative è quello di rieducare il condannato, evitando l'esperienza sovente criminogena del carcere, restituendo alla società un soggetto non più deviante, esse dovrebbero contribuire a contenere gli episodi di recidiva. In effetti, i dati a disposizione (Leonardi 2006) indicano che la recidiva tra gli affidati in prova (19%) è inferiore alla recidiva dei condannati che scontano la pena in carcere (68%). Nell'ambito della cosiddetta "detenzione sociale" (Fondazione Michelucci 2006), quindi, le misure alternative sembrerebbero funzionare come strumenti di prevenzione, limitando in maniera significativa episodi di ricaduta in comportamenti devianti.

Ma l'incidenza più bassa della recidiva tra gli affidati in prova è davvero un effetto delle misure alternative? O, piuttosto, non ci sono delle differenze sostanziali tra i soggetti che riescono ad accedere alle misure alternative e quanti, invece, devono scontare la pena in carcere? Di quale capitale umano e sociale dispongono gli uni e gli altri? Quali risorse materiali e relazionali sono in grado di mobilitare? E, poi, ancora, da quali esperienze di vita provengono? In quali reti sociali sono inseriti? Qual è il loro status socio-economico? Chi accede alle misure alternative ha già iniziato un percorso individuale di affrancamento dal crimine? E poi, come funzionano, nella pratica, i meccanismi di accesso alle misure alternative? Quali percorsi di autonomia permettono di sviluppare ai soggetti che ne usufruiscono? Offrono reali strumenti di inserimento sociale?

Queste sono alcune delle domande cui futuri studi e ricerche dovrebbero tentare di dare una risposta.

*La ricerca non sarebbe stata possibile senza il contributo della Fondazione Michelucci che, con il Premio De Masi, dà ogni anno la possibilità di intraprendere interessanti lavori di studio. Un ringraziamento particolare va alla famiglia De Masi per l'investimento su giovani ricercatori che si interessano dell'universo carcerario e trattamentale. Questo lavoro, poi, non sarebbe stato possibile senza il costante supporto materiale ed intellettuale del Presidente Sandro Margara. Ringrazio anche Saverio Migliori e Alessio Scandurra per i loro suggerimenti e commenti. Un ringraziamento particolare va al dottor Sapere, Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Firenze per aver consentito l'accesso ai documenti utilizzati nella ricerca, alla dott.sa Paoli e alla dott.sa La Rosa, cancelliere presso lo stesso tribunale, per la paziente attività di ricerca dei certificati penali nel Casellario giudiziale, per la sua disponibilità e competenza. Vorrei, infine, ringraziare anche la dott.sa Giuzzi, la dott.sa Rollino e la dott.sa Lippi, dell'Uepedi Firenze, per aver fornito alcuni dati mancanti" relativi a taluni casi della ricerca. Tutte queste persone hanno contribuito, in modi differenti, alla realizzazione della ricerca; le responsabilità di quanto scritto restano, comunque, ovviamente mie.*

#### NOTE

- 1 La legge n. 354/75 ha introdotto nell'ordinamento penitenziario alcune modalità di esecuzione della pena alternative alla detenzione presso gli Istituti penitenziari. Si tratta di misure diversificate che consentono di attuare un'esecuzione penale sul territorio, che dovrebbe garantire il principio di risocializzazione dei condannati, non ricorrendo all'isolamento carcerario, ma salvaguardando la continuità delle relazioni e la partecipazione alla vita collettiva. Questa modalità di esecuzione della pena, nelle intenzioni del legislatore, dovrebbe permettere il reinserimento sociale dei condannati, evitare l'esperienza del carcere per chi commette reati di bassa pericolosità sociale e funzionare come strumento di prevenzione contro episodi di recidiva. Rientrano nelle misure alternative l'affidamento in prova ai servizi sociali, la semilibertà, la detenzione domiciliare e la libertà condizionale. La competenza sulla concessione delle misure alternative spetta al Tribunale di sorveglianza, mentre l'applicazione è gestita dai cosiddetti Uffici di esecuzione penale esterna (Uepe), ex Centri di servizio sociale per adulti (Cssa). Gli Uepe sono stati istituiti dalla legge 27 luglio 2005, n.154, che ha modificato l'art. 72 della legge 26 luglio 1975, n.354, che costituiva i Cssa dell'Amministrazione penitenziaria. Il loro coordinamento è affidato ai provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria.
- 2 Come funzionano davvero le misure alternative alla detenzione? Garantiscono agli affidati effettive possibilità di reinserimento sociale, soprattutto per soggetti già fortemente stigmatizzati come i tossicodipendenti? Sono più efficaci del carcere nel contenere casi di recidiva? Consentono la realizzazione di percorsi di autonomia che permettano al soggetto di non cadere nella trappola dell'etichettamento come criminale (cfr. Lemert 1967), tenendolo lontano da episodi di recidiva? Queste sono alcune delle domande cui bisognerebbe rispondere per valutare l'efficacia preventiva e risocializzante delle misure alternative, rispetto alle pene detentive. Rispondere a questi interrogativi avrebbe richiesto un sistematico lavoro di analisi dei fascicoli degli Uepe, con un coinvolgimento "strutturale" di questi uffici, la realizzazione di interviste a informatori privilegiati e a soggetti che avessero usufruito di una qualche misura alternativa, recidivi e non recidivi, per ricostruirne il percorso trattamentale, nonché l'esito dell'intervento penale esterno in termini di risocializzazione e i fattori che avessero contribuito alla ricaduta in comportamenti devianti. Un percorso di ricerca complesso e lungo che avrebbe richiesto tempi e fondi ben più consistenti di quelli a disposizione.
- 3 Il solo impiego di dati ufficiali non ha permesso di rilevare ulteriori informazioni, oltre a quelle contenute negli archivi ufficiali, per esempio, sui fattori che possono

- incidere sull'andamento della recidiva degli affidati in prova al servizio sociale.
- 4 Bertelli (2000) impiega una definizione estensiva di "recidiva", considerando recidivi anche quanti avessero, al momento della rilevazione, dei carichi pendenti. Nella nostra ricerca abbiamo, invece, considerato recidivi solo quei soggetti che avessero avuto una sentenza definitiva di condanna per un reato commesso dopo la fine della misura presa in esame.
  - 5 Si tratta di una considerazione ricorrente tra gli esperti del settore (cfr. Santoro e Tucci 2004). Per ovviare a questo problema, nella nostra ricerca si è rilevato non solo il tipo di affidamento, ma anche la presenza di eventuali problemi di alcool o tossicodipendenza, in modo da individuare i soggetti "dipendenti" anche tra quanti avevano beneficiato di un affidamento ordinario.
  - 6 Si tratta di un obiettivo ambizioso, solo in parte raggiunto dai ricercatori. La nostra ricerca, invece, si è limitata a "fotografare" il fenomeno della recidiva tra gli affidati in prova, senza spingersi nella valutazione dell'efficacia preventiva dei programmi di inserimento sociale curati dai servizi sociali.
  - 7 Nella fase di attuazione gli autori hanno incontrato molteplici problemi, che li hanno costretti a rivedere, in parte, il disegno della ricerca. Si fornirà, di seguito, una breve sintesi di alcune scelte metodologiche e dei risultati più significativi dal punto di vista quantitativo, dal momento che questa parte della ricerca ha fornito spunti rilevanti per il nostro lavoro empirico. Si rimanda, invece, all'intero lavoro per un approfondimento sulla parte qualitativa, che rappresenta certamente l'aspetto più interessante e originale del contributo di Santoro e Tucci.
  - 8 L'analisi dei fascicoli ha permesso di rilevare variabili socio-demografiche, non ricavabili da altre fonti, quali: stato civile, titolo di studio, numero di componenti della famiglia naturale e "grado di rapporto", numero di componenti della famiglia acquisita e "grado di rapporto", presenza di parenti o affini problematici (intendendo come problematica una persona alcol o tossicodipendente, con disturbi psichiatrici o con precedenti penali), lavoro svolto a fine misura (Santoro e Tucci 2004, 6). Queste informazioni risultano particolarmente significative; manca, tuttavia, nel rapporto di ricerca la definizione operativa di alcune variabili non immediatamente auto-evidenti. Inoltre, come sottolineano gli autori, la mancanza di sistematicità nella compilazione dei fascicoli degli ex Cssa ha determinato la presenza di numerosi dati mancanti. Per citare solo un esempio, è stato possibile registrare il titolo di studio solo per il 19% del campione (Santoro e Tucci 2004, 15). Questo problema è affrontato in modo approfondito anche da Monetini (2003) e Fobert Veutro (2004).
  - 9 La recidiva è una circostanza che si riferisce alla persona del colpevole. L'art. 99 Cp prevede tre forme di recidiva che si distinguono sia nei presupposti, sia negli effetti giuridici. La recidiva semplice consiste nella commissione di un reato a seguito di condanna irrevocabile per un altro reato, indipendentemente sia dalla natura del reato successivo, sia dal tempo trascorso dalla precedente condanna. La recidiva aggravata consiste nella commissione di un reato della stessa indole (recidiva specifica), o commesso entro cinque anni dalla condanna precedente (recidiva infraquinquennale). Infine, la recidiva reiterata consiste nella commissione di un nuovo reato da parte di chi è già recidivo (Santoro e Tucci 2004, 24).
  - 10 Gli autori utilizzano una definizione "tecnica" di recidiva. Ci preme sottolineare, ancora una volta, come nel nostro lavoro, invece, si sia impiegata una definizione operativa più "semplice", che considerava recidivi tutti quei soggetti che avessero avuto una sentenza definitiva di condanna per un reato commesso dopo la fine della misura in esame.
  - 11 Può accadere, infatti, che soggetti con problemi di dipendenza si vedano assegnato un affidamento ordinario, in caso abbiano già usufruito di due affidamenti terapeutici, oppure che lo richiedano espressamente in quanto è "più facile avere una residenza e un lavoro (requisiti richiesti per l'affidamento ordinario) che un programma di trattamento del Sert ed eventualmente una comunità che [li] accolga" (Santoro e Tucci 2004, 11).
  - 12 Purtroppo, il mancato ricorso alle percentuali per sintetizzare i dati raccolti rende difficoltosa la lettura di questa parte, pur molto interessante, del lavoro.
  - 13 Santoro e Tucci prendono in considerazione nel loro campione sia gli affidamenti con esito positivo sia quelli che sono stati revocati; nella nostra ricerca, invece, sono state considerate solo gli affidamenti conclusisi positivamente.
  - 14 Ancora diversa è la definizione di recidiva utilizzata da Leonardi (2006), che considera recidivo solo chi si trova a scontare una pena (detentiva o alternativa), dopo averne già scontate altre. Nel nostro lavoro, invece, abbiamo considerato recidivo chi aveva commesso un reato dopo la fine della misura considerata ed era stato condannato in via definitiva.
  - 15 In realtà la legislazione vigente consentiva un uso strumentale delle misure alternative anche per chi non aveva un serio programma di recupero.
  - 16 All'indirizzo web [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).
  - 17 Cinque categorie: affidati tossicodipendenti dalla libertà, affidati tossicodipendenti dalla detenzione, affidati dalla libertà, affidati dalla detenzione, affidati militari.
  - 18 Tre categorie: detenzione domiciliare dalla libertà, detenzione domiciliare dal carcere, detenzione domiciliare provvisoria.
  - 19 Due categorie: semilibertà dalla libertà, semilibertà dalla detenzione.

- 20 Tre categorie: Nord, Centro e Sud.
- 21 Due categorie: donne e uomini.
- 22 Quattro categorie, che individuano quattro classi d'età non omogenee: 18-29; 30-39; 40-49; oltre 49, e una categoria residuale "non risponde".
- 23 Quattro categorie: revoca per andamento negativo; revoca per nuova posizione giuridica, per assenza di requisiti giuridico-penali previsti; revoca per commissione di reati durante la misura; revoca per irreperibilità, e una categoria residuale "altri motivi".
- 24 Essi consentono di ricostruire il quadro, dal punto di vista quantitativo, del ricorso alle misure alternative a livello nazionale (1) per tipo di misura alternativa, (2) per genere, (3) per classi di età, (4) per area geografica di applicazione e (5) per motivo della revoca.
- 25 Dal totale sono stati esclusi 177 affidamenti militari, pari allo 0,5%.
- 26 Dal totale di 27.558 sono stati esclusi 69 affidamenti militari, pari allo 0,25%.
- 27 Dal calcolo sono stati esclusi gli affidamenti militari, corrispondenti allo 0,25%.
- 28 I dati dal 1999 al 2005 sono tratti da Leonardi (2006), mentre quelli per il 2006 sono tratti dalle statistiche pubblicate sul sito del Ministero di Grazia e Giustizia. I valori fanno riferimento al numero di casi pervenuti + i casi in carico al 1° gennaio di ogni anno, dal 1999 al 2006.
- 29 In realtà, in questo caso non si tratta propriamente di revoche, quanto piuttosto di "cessazione della misura", come definito nell'art. 51-bis dell'ordinamento penitenziario.
- 30 Sono stati presi in esame i dati relativi agli ex Cssa, ora Uepe, di Firenze (Prato, Pistoia e Arezzo), Siena, Livorno, Pisa (Lucca); non è stato considerato Massa, poiché per alcuni anni era riportato il dato complessivo insieme a La Spezia (l'Uepe di Massa fa capo, infatti, al Tribunale di sorveglianza di La Spezia).
- 31 I dati sono stati rilevati in momenti differenti di ciascun anno preso in considerazione. In ogni caso sono utili per avere un quadro generale dell'andamento delle misure alternative. In particolare, per gli anni 2001, 2002, 2003 e 2006\_1° semestre i dati corrispondono ai casi in carico al 30 giugno di ciascun anno; i dati per il 2004 e il 2006\_2° semestre corrispondono ai casi in carico al 1° gennaio dell'anno successivo (ovvero 2005 e 2007); per il 2005, infine, i dati corrispondono ai casi in carico al 31 dicembre. Per gli affidamenti in prova, non sono stati conteggiati i pochi casi di affidamenti militari.
- 32 I dati sulle revoche erano disponibili soltanto per gli anni 2001, 2002 e 2003.
- 33 Anche in questo caso i dati sono stati rilevati in momenti differenti di ciascun anno preso in considerazione. Per maggiori dettagli si veda la nota esplicativa relativa al grafico 11. Inoltre, le fonti a disposizione presentano un ulteriore problema: per alcuni anni i dati erano disaggregati per ufficio (Firenze, Arezzo, Prato, Pistoia), altre volte erano presentati in forma aggregata per Firenze, senza tuttavia specificare se comprendessero anche i valori delle sezioni distaccate (noi abbiamo presupposto di sì). Occorre, dunque, tenere presente questo limite nell'interpretazione dei dati.
- 34 Non sono stati conteggiati i pochi casi di affidamenti militari.
- 35 Delitti contro la persona; delitti contro la famiglia, la moralità e il buon costume; delitti contro il patrimonio; delitti contro l'economia e la fede pubblica; delitti contro lo Stato, le altre istituzioni sociali e l'ordine pubblico; altri delitti.
- 36 In realtà, il periodo di riferimento per individuare eventuali episodi di recidiva è risultato più esteso; la maggior parte degli affidamenti (80%) si è concluso nel 1999 o in qualche anno precedente (solo l'1% si è concluso nel corso del primo trimestre del 2000).
- 37 Sono stati esclusi dall'indagine i soggetti che avessero avuto una revoca della misura nell'anno 2000. Questo perché interessava analizzare l'effetto della misura alternativa come strumento di prevenzione contro episodi di recidiva; mentre, in caso di revoca, risultava evidente l'inefficacia del provvedimento in termini di risocializzazione del soggetto.
- 38 Gli affidamenti ordinari possono durare al massimo tre anni, mentre quelli terapeutici possono avere una durata di quattro anni.
- 39 Sono stati considerati, invece, "già recidivi", quei soggetti che avevano avuto almeno due condanne penali precedenti all'affidamento in prova considerato.
- 40 L'incidenza degli affidamenti terapeutici nel campione era di 7 punti percentuali superiore rispetto al valore nell'intera popolazione di riferimento, dove si fermavano al 29%.
- 41 Occorre, tuttavia, tenere presente la scarsa numerosità delle donne nel campione (9%), corrispondente a 26 soggetti.
- 42 La variabile "problemi di dipendenza" intendeva rilevare la presenza di soggetti alcool o tossicodipendenti tra quanti avevano usufruito di un affidamento ordinario, poiché già affidati (due volte) ex art. 94 Dpr n.309/90, in modo da avere un quadro generale dei tossicodipendenti, indipendentemente dal tipo di affidamento (come suggerito da Santoro, Tucci 2004). Sono stati considerati alcool o tossicodipendenti tutti i casi che (1) stavano svolgendo un programma di recupero presso una comunità terapeutica; oppure (2) avevano un programma presso il Sert; oppure (3) se specificato nelle note dell'ordinanza di concessione della misura. Nel caso di dati

# **ORDINE & DISORDINE**

**a cura della Fondazione Michelucci**

## ORDINE & DISORDINE

---

### *Curatori del volume*

Alessandro Margara, Saverio Migliori, Alessio Scandurra, Nicola Solimano

### *Progetto grafico e realizzazione*

Alessandra Misuri (Fondazione Michelucci)

### *Referenze fotografiche*

La sequenza di immagini interne al volume è relativa all'inaugurazione del Giardino degli Incontri presso il carcere di Sollicciano a Firenze, il 27/6/2007. Foto: Archivio della Fondazione Michelucci

## Regione Toscana - Assessorato alle Politiche sociali

---

Via di Novoli 27 – 50126 Firenze – Tel. 055/4382111

[www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)

### *Assessore*

Gianni Salvadori

### *Dirigente settore Cittadinanza sociale*

Giovanni Lattarulo

### *Dirigente settore Governo socio-sanitario*

Giovanna Faenzi

### *Referente area Carcere*

Piero Luchetti Martignoni

## Fondazione Giovanni Michelucci onlus

---

Via Beato Angelico 15 – 50014 Fiesole – Tel. 055/597149 – Fax 055/59268

[fondazione.michelucci@michelucci.it](mailto:fondazione.michelucci@michelucci.it) – <http://www.michelucci.it>

### *Presidente*

Alessandro Margara

### *Direttore*

Corrado Marcetti

### *Coordinatore delle attività di ricerca*

Nicola Solimano

### *Comitato scientifico*

Nedo Baracani, Francesco Carnevale, Claudia Conforti, Mauro Cozzi, Adriana Dadà, Silvano D'Alto, Giuseppe Faso, Giuseppe Germano, Ezio Godoli, Raimondo Innocenti, Patrizia Meringolo, Giancarlo Paba, Massimo Pavarini, Gianni Pettena, Ines Romitti, Emilio Santoro, Alessandro Suppressa, Antonio Tosi, Lamberto Tozzi

### *Consiglio di amministrazione*

Paolo Bechi, Roberto Dami, Michelangelo Fabbrini, Aldo Frangioni, Franco Gori, Stefano Salmoria, Enrico Loris Vannucci

## **PREFAZIONI**

---

Gianni Salvadori	<i>Assessore alle Politiche sociali della Regione Toscana</i>	4
Maria Pia Giuffrida	<i>Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria</i>	6
Alessandro Margara	<i>Presidente della Fondazione Michelucci</i>	9

## **ORDINE&DISORDINE**

---

<b>Il destino del carcere</b>		17
Alessandro Margara		
<b>Per un governo democratico della sicurezza</b>		51
Massimo Pavarini		
<b>Indulto e recidiva</b>		59
Claudio Sarzotti		
<b>Ossessione securitaria e criminalizzazione degli esclusi</b>		67
Salvatore Palidda		
<b>La detenzione degli stranieri</b>		79
Alessio Scandurra		
<b>La difesa dei non abbienti in Italia: problemi e prospettive</b>		97
Katia Poneti, Alida Surace		
<b>Carcere e sanità. Situazione e prospettive in Italia</b>		111
Bruno Benigni		
<b>Un percorso per il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		125
Forum nazionale per il diritto alla salute in carcere		
<b>Gli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		135
Franco Scarpa		
<b>Prospettive di riforma dell'imputabilità</b>		143
Francesco Maisto		
<b>Droghe e "valori": un ritorno al futuro</b>		151
Grazia Zuffa		
<b>Droghe, legge penale e carcere</b>		161
Franco Corleone		

## **L'OSSERVATORIO SULLE STRUTTURE PENITENZIARIE DELLA TOSCANA**

---

<b>Le cifre della detenzione in Toscana</b>		171
Saverio Migliori		
<b>Misure alternative e recidiva: il caso della Toscana</b>		181
Eleonora Garosi		
<b>Area penale esterna in Toscana. Effetti dell'indulto</b>		205
Stefano Cinotti, Rossella Giazzi, Beatrice Lippi, Susanna Rollino		
<b>La percezione del trattamento</b>		211
Patrizia Meringolo		
<b>Esperienze di formazione integrata</b>		231
Nedo Baracani		
<b>Il trattamento dei condannati per abusi sessuali in carcere: il progetto della Casa circondariale di Prato</b>		243
Pasquale Scala		
<b>Gli autori</b>		254

## Area penale esterna in Toscana ed effetti dell'indulto

Stefano Cinotti, Rossella Giazzi, Beatrice Lippi, Susanna Rollino

La portata del provvedimento di indulto, che di fatto “sconta” fino a 3 anni di pena alla quasi totalità dei condannati, è tale da modificare così profondamente il panorama dell’esecuzione penale che oggi è statisticamente doveroso considerare la situazione “pre-indulto” assolutamente distinta da quella del “post-indulto”, sia sul piano quantitativo che sostanziale.

In particolare l’esecuzione penale esterna ha risentito moltissimo dell’applicazione del provvedimento di indulto il cui beneficio ha coinciso interamente con l’entità della pena prevista per la concessione dell’affidamento ordinario ex art. 47 Ordinamento penitenziario (concesso per pene fino a tre anni) e quasi interamente con l’entità della pena prevista per la concessione dell’affidamento terapeutico ex art. 94 Testo Unico 309/90 (concesso per pene fino a 4 anni). Considerato poi che l’indulto viene applicato anche alle pene residue di maggior pena, nonché per reati commessi fino al 2 maggio 2006, molti dei quali ancora in fase di giudizio, è facile immaginare come l’applicazione del beneficio abbia di fatto rimesso in libertà la stragrande maggioranza degli affidati in prova al servizio sociale, siano essi alcol/tossicodipendenti con l’obbligo di sottoporsi a programma terapeutico, oppure condannati ordinari soggetti a determinate prescrizioni. Al riguardo giova soffermarsi sul dato che emerge chiaramente dalla comparazione della tabella 1 (che fotografa la situazione pre-indulto al 30/06/2006), della tabella 2 (post-indulto al 31/12/2006) e della tabella 3 (post-indulto al 30/06/2007): ebbero in Toscana su 1377 affidati presenti alla data del 30 giugno 2006, solo 194 risultavano in carico al 31 dicembre dello stesso anno e appena 181 al 30 giugno del 2007. Ciò a dimostrazione del fatto che il cosiddetto effetto indulto continua a riverberarsi anche nel 2007 e con ogni probabilità proseguirà ancora per alcuni anni. Analogamente, per quanto riguarda le detenzioni domiciliari (concesse a seconda dei casi per pene fino ai 2, 3 o 4 anni) su 619 misure in carico al 30 giugno 2006, solo 97 risultavano presenti 6 mesi più tardi, mentre nel giugno 2007 ne risultavano in carico 100. Sempre dal raffronto delle tre tabelle si evince come l’applicazione del beneficio abbia riguardato un po’ tutte le tipologie di intervento di competenza degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna (semilibertà, inchieste, misure di sicurezza ecc.) e che i rispettivi trend nel tempo sono sostanzialmente gli stessi. Ma vediamo nel dettaglio come si è evoluto il fenomeno e come l’esecuzione penale esterna toscana lo ha affrontato.

### Situazione pre-indulto

Quando è arrivato il provvedimento dell’indulto la situazione, in Toscana, appariva particolarmente gravosa rispetto al numero delle misure alternative e degli interventi richiesti dalla magistratura di sorveglianza per la loro concessione. Nell’anno 2005 gli Uepe (Uffici di esecuzione penale esterna) della regione hanno registrato punte di 1585 affidati in prova al servizio sociale, di 428 detenuti domiciliari e di 1568 osservazioni dalla libertà. A queste cifre, che descrivono il lavoro “istituzionale” dell’area penale esterna, vanno aggiunte le competenze relative alle collaborazioni con gli istituti penitenziari, soprattutto per quanto riguarda l’attività di osservazione e di collaborazione al trattamento rieducativo dei detenuti, che in quel periodo hanno raggiunto punte di oltre 1300 casi in carico. Ciò anche a causa del grave sovraffol-

lamento che all'epoca si registrava in tutti gli istituti penitenziari della regione. A fronte di tali carichi di lavoro, le risorse umane degli Uepe (che in organico contano 103 assistenti sociali per l'intera regione), continuavano ad essere insufficienti nonostante l'ultima significativa immissione di assistenti sociali avvenuta negli anni immediatamente precedenti. Considerata la situazione si rendeva necessario reperire risorse per poter governare al meglio gli interventi nell'ambito dell'esecuzione penale esterna e grazie all'accreditamento della Dgepe (Direzione generale dell'esecuzione penale esterna) presso l'Unsc (Ufficio nazionale del servizio civile), fu possibile partecipare al bando 2006-2007 per reclutare volontari del servizio civile da inserire nelle aree di bisogno e di particolare sofferenza che caratterizzavano gli Uepe e che portò infine ad avere 28 volontari con prevalente formazione in servizio sociale.

Mentre gli Uepe si attrezzavano per fronteggiare il considerevole carico di lavoro, peraltro in progressiva crescita tanto da raggiungere a metà 2006 quasi l'equiparazione tra il numero dei casi in carico all'esecuzione penale esterna toscana e il numero dei detenuti con sentenza definitiva ristretti negli istituti della regione, veniva emanata la legge 241 che di fatto "azzerava" o quasi l'utenza degli Uepe.

### Situazione post-indulto

L'azzeramento richiamato, e dimostrato dalle tabelle seguenti, è andato ad incidere proprio in quella tipologia di misure (gli affidamenti) che negli ultimi anni avevano visto il servizio sociale sempre più protagonista nella costruzione del progetto individualizzato della misura alternativa. In particolare, prima dell'indulto, si stava sempre più affinando la metodologia di individuazione, selezione, accompagnamento e gestione dei tirocini formativi come intervento integrato tra Uepe e mondo del lavoro (agenzie del lavoro provinciali, consorzi, cooperative, ecc.) nell'ambito del quale l'Amministrazione aveva investito anche in termini economici con lo stanziamento di specifici finanziamenti a sostegno di tali inserimenti. Questa architettura, per effetto dell'indulto, è giocoforza venuta meno per la mancanza di persone in esecuzione esterna di pena. A sostegno di ciò va evidenziato che molti utenti manifestarono immediatamente l'evidente preoccupazione per ciò che andavano a perdere (una prospettiva lavorativa, per esempio) piuttosto che la gioia per la libertà che andavano a riconquistare, tanto da far chiedere ad alcuni di loro la possibilità di rinunciare all'indulto stesso. Dato che le Procure non poterono accogliere dette richieste, gli Uepe cercarono di "limitare il danno" utilizzando l'istituto dell'assistenza post penitenziaria, ex art. 43 dell'Ordinamento penitenziario, così da permettere di proseguire l'intervento ancora per tre mesi dopo la formale remissione in libertà per fine pena.

Va inoltre segnalato che anche molti detenuti sono stati "sorpresi" dalla repentina remissione in libertà e per alcuni di loro, soprattutto per quelli privi di validi riferimenti familiari, il ritorno alla libertà ha significato un momento di crisi non sapendo neppure dove andare a trascorrere la notte. Le istituzioni coinvolte nel problema, esplose immediatamente dopo le prime scarcerazioni di massa, hanno cercato, non sempre tempestivamente, di sostenere il passaggio dall'esecuzione della pena alla libertà con interventi mirati di sostegno che potessero far fronte alle immediate esigenze di sopravvivenza (sussidi) e facilitare inserimenti nel mondo del lavoro tramite sostegni alle aziende. In Toscana sono stati avviati due progetti in tal senso, uno finanziato dall'Amministrazione penitenziaria, denominato "Salvagente", finalizzato alla concessione di sussidi una-tantum per affrontare le prime necessità economiche del post-indulto, e un altro, in collaborazione con il Ministero del Lavoro, attuato dall'agenzia "Italia Lavoro" in raccordo con le province dell'area metropolitana fiorentina, per l'inserimento lavorativo degli indultati.

Durante la fase del primo *post-indulto* gli Uepe della Toscana sono stati sottoposti ad un notevole sforzo organizzativo, gran parte del quale concentrato nei primi tre mesi dalla attuazione della legge 241, come si evince dalla tabella n. 4 contenente il numero delle remissioni in libertà a 30, 60 e 90 giorni dall'applicazione del beneficio.

Superato il primo periodo del *post-indulto*, negli Uepe della Toscana si è assistito ad un progressivo allentamento dello stress operativo tanto che si è potuto infine dedicare una quota del tempo alla riflessione sulle attività sin lì svolte, e ciò

in una sorta di analisi del funzionamento, delle criticità e delle ipotesi di potenziamento dell'organizzazione dell'esecuzione penale esterna, sia a livello provinciale che regionale. Al riguardo sono stati avviati tre importanti progetti regionali, portati avanti nel corso del 2006 e del 2007. Il primo di essi è denominato "Supervisione" ed è finalizzato alla formazione di supervisori professionali del servizio sociale e alla supervisione degli assistenti sociali in ambito penitenziario, a cui hanno partecipato sinora 52 assistenti sociali della regione, che andrà avanti per tutto il 2007. L'altro progetto degno di rilievo è "Facile Toscana" che ha visto la presenza in Regione di 28 volontari di servizio civile impegnati al censimento e all'aggiornamento della *Banca Dati e Risorse di Rete* in uso agli Uepe dal 1999. Infine è stato avviato un programma di formazione-intervento denominato "Riprova Uepe!" finalizzato a stimolare un miglioramento della qualità nell'agire professionale e organizzativo attraverso una riflessione partecipata sul lavoro delle diverse professionalità presenti negli Uffici di esecuzione penale esterna.

Per concludere l'analisi della situazione del post-indulto, giova adesso dare uno sguardo ai dati relativi ai rientri in carcere dei beneficiari dell'indulto ad un anno dalla sua applicazione (tabella 5).

Rispetto a tale tabella, che evidenzia i rientri in carcere dei detenuti indultati (di coloro cioè che erano ristretti in Istituto alla concessione del beneficio), pari al 13, 25% del totale degli indultati, null'altro si può affermare se non la forte necessità di prevedere sempre maggiori forme di accompagnamento del condannato nel percorso immediatamente successivo al fine pena, sia che esso avvenga al termine della condanna sia che avvenga per effetto di un beneficio di legge. Questa riflessione è oggi terreno di elaborazione di un nuovo progetto per il servizio civile che il Prap (Provveditorato regionale amministrazione penitenziaria) della Toscana sta predisponendo per la partecipazione al nuovo bando Unsc 2008/2009 finalizzato ad acquisire risorse da utilizzare, unitamente agli operatori istituzionali, nella preparazione del rientro nella società libera del condannato.

Rispetto invece all'esigua percentuale dei rientri in carcere tra coloro che hanno beneficiato dell'indulto durante l'esecuzione di una misura alternativa alla detenzione (affidamenti in prova e detenzioni domiciliari) si ha nuovamente conferma, rispetto anche ad altre ricerche in merito, come l'applicazione delle misure alternative alla detenzione producano effetti positivi nel breve e nel lungo periodo rispetto alla recidiva, confermando con ciò che un percorso personalizzato di recupero in ambiente libero favorisce il reinserimento del condannato allontanandolo spesso definitivamente dai circoli viziosi della devianza per restituirlo alla società civile.

A conclusione delle considerazioni finora espresse si può delineare una evoluzione del lavoro degli Uepe sempre più orientato verso la progettazione della misura alternativa piuttosto che verso una sua mera gestione esecutiva. Nell'ottica della progettazione siamo passati prima da un lavoro focalizzato esclusivamente sul tempo e sull'esecuzione della pena, poi sulla costruzione dei presupposti e dei requisiti per l'accesso alle misure, per arrivare oggi alla consapevolezza che la professionalità del servizio sociale nel percorso di accompagnamento verso la libertà si esplica non solo con azioni di rete e attivazione di risorse materiali, ma anche sotto forma di una relazione di aiuto che rappresenti per il soggetto uno stimolo e un'occasione di riflessione e di responsabilizzazione del proprio vissuto.

	AR	FI	SP	LI	LU	MS	PI	PT	PO	SI	TOT
Affidamento detenuti	5	63	5	19	14	9	21	29	28	20	213
Affidamento da libertà	36	195	39	75	69	42	52	101	55	56	720
Affidamento tossic. det.	7	29	10	9	15	3	6	7	1	4	91
Affidamento tossic. lib.	32	56	50	48	38	30	27	44	5	23	353
Agg. oss.				140	1	1	6		4	7	159
Collab. altri Uepe	15	5	32	9	9	3	8	3	13	10	107
Detenzione dom. det.	13	99	44	32	45	50	35	16	20	4	358
Detenzione dom. lib.	7	60	39	16	32	24	17	23	3	9	230
Detenzione dom. prov.	3	9		6	2		5	4	1	1	31
Inchiesta art. 69		36						1	1	2	40
Inchiesta remiss. debito								1			1
Lavoro esterno		12	3	55		7	12		9	19	117
Libertà controllata		2	3	2		5		1		4	15
Libertà vigilata	2	19	7	8	3	6	17	4	6	6	78
Osserv. det. altri Uepe	13	50	6	7	19	4	18	30	15	13	175
Osservazione internati	1	93	33			1			1		129
Osservazione liberi	1	173	9	14	41	12	25	74	76	15	440
Osservazione tratt. det.	50	288	3	267	47	67	132	76	204	178	1312
Semilibertà detenuti	6	49	3	21	3	17	15	12	13	15	154
Semilibertà liberi	1	7	3	3	5	2		3	3	1	28
Totale	191	1245	289	731	343	283	396	429	438	387	

tabella 1. Uepe Toscana: casi in carico al 30/06/06

	AR	FI	SP	LI	LU	MS	PI	PT	PO	SI	TOT
Affidamento detenuti	1	15		2	2		6	2	3	3	34
Affidamento da libertà	2	13	1	1	7	3	8	9	1	2	47
Affidamento tossic. det.	2	7	2	2	2	5	2	2		1	25
Affidamento tossic. lib.	2	8	6	2	4	6	6	4		6	44
Agg. oss.	3	2		58		1	7		1	6	78
Collab. altri Uepe	1	3		18	4		1		1	11	39
Detenzione dom. det.	3	11	5	4	3	7	3	6	1	1	44
Detenzione dom. lib.		11	4	3	5	5	8	2	1	1	40
Detenzione dom. prov.		3		3	2		2		2	1	13
Inchiesta art. 69		31		1	6		6	1	1	2	48
Inchiesta remiss. debito		34		1	4		2	9	2	9	61
Lavoro esterno		8	4	48		5	17		9	12	99
Libertà controllata	1	1		1		1		1		1	6
Libertà vigilata	1	21	3	9	6	5	4	5	10	10	74
Osserv. det. altri Uepe	15	17	5	3	16	2	7	16	9	6	96
Osservazione internati		101			1				1		103
Osservazione liberi	13	43	5	2	6	5	7	22	8	4	115
Osservazione tratt. det.	6	129	9	144	11	38	88	18	179	147	769
Semilibertà detenuti	2	35	5	14	2	6	9	5	4	8	90
Semilibertà liberi		1						1	2		4
Totale	53	494	49	316	81	89	183	103	235	231	

tabella 2. Uepe Toscana: casi in carico al 31/12/2006

	AR	FI	SP	LI	LU	MS	PI	PT	PO	SI	TOT
Affidamento detenuti		19	4	7	3	2	5	5	1	5	51
Affidamento da libertà	6	17	2	1	6	5	5	13	5	4	64
Affidamento tossic. det.	3	5	3	3	2	3	1	6	1	1	28
Affidamento tossic. lib.	2	3	12	2	7	4	3	1		4	38
Agg. oss.		10		40	1	1	5	3		16	76
Collab. altri Uepe	1	3		16	3		1	1	2	1	28
Detenzione dom. det.	2	15	7	2	4	2	4	8	1	2	47
Detenzione dom. lib.		9	6	3	4	3	5	4	2	2	38
Detenzione dom. prov.		3		1	1			1	2	7	15
Inchiesta art. 69		25	1	1			3		1	1	32
Inchiesta remiss. debito		4			2		1		1	1	9
Lavoro esterno		8	3	63		1	16		10	12	113
Libertà controllata	1	1	1	1		2					6
Libertà vigilata	2	22	4	6	6	6	4	8	6	12	76
Osserv. det. altri Uepe	10	22	6	2	7	3	5	5	5	6	71
Osservazione internati		104				3			1		108
Osservazione liberi	6	28	8	3	5	7	5	11	4	1	78
Osservazione tratt. det.	11	161	5	94	18	60	78	32	167	122	748
Semilibertà detenuti	1	29	4	7	4	7	11	5	3	12	83
Semilibertà liberi	1	1	1						2		5
Totale	46	499	67	252	73	49	152	100	212	209	

tabella 3. Uepe Toscana: casi in carico al 30/06/2007

	indulto a tre mesi	indulto a sei mesi	indulto a nove mesi
Arezzo	144	/	/
Firenze	555	11	2
La Spezia	134	5	/
Livorno	328	14	1
Lucca	217	5	1
Massa	74	5	/
Pisa	207	12	/
Pistoia	231	7	4
Prato	256	9	/
Siena	203	9	5
Totali	2349	77	13

tabella 4. Uepe Toscana: concessione indulto a tre, sei, nove mesi

Dati al 15 ottobre 2007 Toscana	indultati	Indultati rientrati per arresto in flagranza di reato	Indultati rientrati per provvedimento di autorità giudiziaria	Totale rientrati	% sul totale indultati
Detenuti	1642	363	40	403	13, 25%
Mad	1470	24	8	32	1, 05%
Totale	3041	387	48	435	14, 30%

tabella 5. I rientri in carcere dopo aver beneficiato dell'indulto

Mad = Soggetti in misura alternativa alla detenzione (affidati in prova al servizio sociale e detenuti domiciliari – tutte le tipologie)

# **ORDINE & DISORDINE**

**a cura della Fondazione Michelucci**

## ORDINE & DISORDINE

---

### *Curatori del volume*

Alessandro Margara, Saverio Migliori, Alessio Scandurra, Nicola Solimano

### *Progetto grafico e realizzazione*

Alessandra Misuri (Fondazione Michelucci)

### *Referenze fotografiche*

La sequenza di immagini interne al volume è relativa all'inaugurazione del Giardino degli Incontri presso il carcere di Sollicciano a Firenze, il 27/6/2007. Foto: Archivio della Fondazione Michelucci

## Regione Toscana - Assessorato alle Politiche sociali

---

Via di Novoli 27 – 50126 Firenze – Tel. 055/4382111

[www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)

### *Assessore*

Gianni Salvadori

### *Dirigente settore Cittadinanza sociale*

Giovanni Lattarulo

### *Dirigente settore Governo socio-sanitario*

Giovanna Faenzi

### *Referente area Carcere*

Piero Luchetti Martignoni

## Fondazione Giovanni Michelucci onlus

---

Via Beato Angelico 15 – 50014 Fiesole – Tel. 055/597149 – Fax 055/59268

[fondazione.michelucci@michelucci.it](mailto:fondazione.michelucci@michelucci.it) – <http://www.michelucci.it>

### *Presidente*

Alessandro Margara

### *Direttore*

Corrado Marcetti

### *Coordinatore delle attività di ricerca*

Nicola Solimano

### *Comitato scientifico*

Nedo Baracani, Francesco Carnevale, Claudia Conforti, Mauro Cozzi, Adriana Dadà, Silvano D'Alto, Giuseppe Faso, Giuseppe Germano, Ezio Godoli, Raimondo Innocenti, Patrizia Meringolo, Giancarlo Paba, Massimo Pavarini, Gianni Pettena, Ines Romitti, Emilio Santoro, Alessandro Suppressa, Antonio Tosi, Lamberto Tozzi

### *Consiglio di amministrazione*

Paolo Bechi, Roberto Dami, Michelangelo Fabbrini, Aldo Frangioni, Franco Gori, Stefano Salmoria, Enrico Loris Vannucci

## **PREFAZIONI**

---

Gianni Salvadori	<i>Assessore alle Politiche sociali della Regione Toscana</i>	4
Maria Pia Giuffrida	<i>Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria</i>	6
Alessandro Margara	<i>Presidente della Fondazione Michelucci</i>	9

## **ORDINE&DISORDINE**

---

<b>Il destino del carcere</b>		17
Alessandro Margara		
<b>Per un governo democratico della sicurezza</b>		51
Massimo Pavarini		
<b>Indulto e recidiva</b>		59
Claudio Sarzotti		
<b>Ossessione securitaria e criminalizzazione degli esclusi</b>		67
Salvatore Palidda		
<b>La detenzione degli stranieri</b>		79
Alessio Scandurra		
<b>La difesa dei non abbienti in Italia: problemi e prospettive</b>		97
Katia Poneti, Alida Surace		
<b>Carcere e sanità. Situazione e prospettive in Italia</b>		111
Bruno Benigni		
<b>Un percorso per il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		125
Forum nazionale per il diritto alla salute in carcere		
<b>Gli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		135
Franco Scarpa		
<b>Prospettive di riforma dell'imputabilità</b>		143
Francesco Maisto		
<b>Droghe e "valori": un ritorno al futuro</b>		151
Grazia Zuffa		
<b>Droghe, legge penale e carcere</b>		161
Franco Corleone		

## **L'OSSERVATORIO SULLE STRUTTURE PENITENZIARIE DELLA TOSCANA**

---

<b>Le cifre della detenzione in Toscana</b>		171
Saverio Migliori		
<b>Misure alternative e recidiva: il caso della Toscana</b>		181
Eleonora Garosi		
<b>Area penale esterna in Toscana. Effetti dell'indulto</b>		205
Stefano Cinotti, Rossella Giazzi, Beatrice Lippi, Susanna Rollino		
<b>La percezione del trattamento</b>		211
Patrizia Meringolo		
<b>Esperienze di formazione integrata</b>		231
Nedo Baracani		
<b>Il trattamento dei condannati per abusi sessuali in carcere: il progetto della Casa circondariale di Prato</b>		243
Pasquale Scala		
<b>Gli autori</b>		254

## La percezione del trattamento

Patrizia Meringolo

Nell'ambito della ricerca svolta dalla Fondazione Michelucci sugli Istituti penitenziari toscani, è sembrato interessante approfondire l'aspetto relativo alla percezione da parte dei soggetti detenuti le attività svolte all'interno degli istituti e, in particolare, come viene valutato l'eventuale trattamento al quale partecipano<sup>1</sup>. Si tratta di un'indagine di tipo psicosociale, per cui il focus non sta tanto nell'oggettività delle situazioni esperite, quanto nella percezione soggettiva degli intervistati, seguendo uno schema di ricerca valutativa che viene solitamente utilizzato – insieme ad altri parametri – per verificare la funzionalità di molti servizi, sia rivolti alla popolazione nel suo complesso, sia rivolti alle frange marginali di essa. Gli approfondimenti teorici che stanno alla base di questa indagine si rifanno all'elaborazione portata avanti dalla Fondazione Michelucci su questo tema, pubblicati nel numero tematico della rivista *La Nuova Città*<sup>2</sup>.

### L'indagine

La ricerca svolta si è posta l'obiettivo di verificare la percezione che soggetti detenuti in Istituti toscani hanno delle attività svolte all'interno degli Istituti di pena, con particolare riferimento alle esperienze di trattamento avanzato.

L'indagine, svolta attraverso una intervista strutturata, ha riguardato aree quali:

- gli eventi nella storia del soggetto, con particolare riferimento alle figure di rilievo nella loro esperienza pregressa: familiari, scolastiche, lavorative, per contestualizzare gli elementi in cui si è presumibilmente inserita la cosiddetta carriera deviante, gli aspetti di criticità e le eventuali risorse, analizzando in particolare le reti di supporto presenti;
- le figure significative della realtà relazionale attuale;
- gli aspetti di vita quotidiana, le "azioni" di tutti i giorni nell'Istituzione e i percorsi individuali di riflessione e di consapevolezza di sé;
- gli aspetti più specificatamente legati al trattamento, le attività svolte e la percezione di essere inseriti o meno in un percorso di trattamento avanzato;
- il processo di progettazione, accettazione ed adesione al trattamento e l'eventuale possibilità di discuterne contenuti o metodi;
- la capacità di elaborare richieste relative ad esigenze di vita quotidiana nell'istituto di pena, rivolte individualmente o collettivamente, e la percezione di essere o meno ascoltati dall'Istituzione;
- la capacità di prefigurazione del futuro, per valutare percorsi oggettivi e soggettivi di reinserimento sociale.

### Partecipanti

I partecipanti sono 98 soggetti, di cui 77 maschi (pari al 78, 6%) e 21 femmine (21, 4%), detenuti presso quattro Istituti toscani (Massa Marittima<sup>3</sup>, Prato, Empoli, Firenze Sollicciano). I soggetti sono stati inoltre suddivisi a seconda delle attività svolte: 43 (43, 9%) stanno seguendo un trattamento (Gruppo con trattamento), mentre gli altri 55 (56, 1%) fanno parte del Gruppo di controllo.

### Alcuni risultati

I partecipanti hanno un'età media di 38, 2 anni, con grande variabilità (da 21 a 66 anni), senza variazioni significative tra i sessi. Proviene dalla Toscana solo il 20, 4% dei soggetti, il 48% proviene da un'altra regione, e il 28, 6% da paesi extraeuropei, e di essi la percentuale maggiore (13, 3%) è costituita da coloro che provengono da paesi slavi. Più della metà dei soggetti è in Italia da circa 9 anni, ma il range è molto vasto: si va da un minimo di 2, 5 anni a un massimo di 50 anni. Tuttavia solo il 30, 6% dei soggetti ha risposto alla domanda.

Il 32, 7% dichiara di essere sposato e il 18, 4% divorziato o separato, più della metà (56, 1%) ha figli. Le loro famiglie risiedono per lo più in Italia (il 29, 6% in Toscana e il 40, 8% in altre regioni italiane). un numero consistente di essi (21, 4%) ha la famiglia in un paese extraeuropeo: in Nord Africa (8, 2%), in paesi slavi (7, 1%), Sud America (4, 1%) e Asia (3, 1%). La grande maggioranza degli intervistati (83, 7%) dichiara di avere contatti regolari con la famiglia, mantenuti attraverso visite, lettere e telefonate. Solo 15 persone hanno risposto di aver avuto permessi per incontrare la famiglia.

Una percentuale consistente (59, 2%) ha amici fuori dal carcere, prevalentemente italiani (48%), con i quali i contatti sono mantenuti prevalentemente attraverso la corrispondenza e in minima parte con le visite. Gli amici vengono – come i familiari – incontrati durante i permessi (nel 12, 2% dei casi), e talvolta (2%) esistono persone che fanno da tramite per mantenere i contatti.

Il livello di scolarizzazione è piuttosto basso: il 65, 3% ha la scuola dell'obbligo e il 5, 1% dichiara di non aver conseguito nessun livello scolastico, percentuale decisamente superiore alla media della popolazione. Fenomeni di abbandono scolastico riguardano il 30, 6% degli intervistati, e anche in questo caso la percentuale si discosta notevolmente dalla media della popolazione. Nonostante i risultati scolastici non siano stati buoni, la scuola è stata una esperienza accettata e soddisfacente per quasi la metà di essi (49%). Sono state portate in alcuni casi le motivazioni per lo scarso coinvolgimento nella frequenza scolastica, spesso riferite al "dover lavorare" (20% delle risposte), mentre le risposte di apprezzamento dell'esperienza scolastica si riferiscono al "piacere di apprendere" (18, 3%).

Quasi tutti hanno svolto attività lavorative, prevalentemente nel commercio (23, 5%), nella ristorazione (15, 3%) e nell'edilizia (14, 3%).

### Storie dei soggetti: figure legate al mondo familiare, scolastico e lavorativo

Le figure che hanno avuto importanza nella vita dei soggetti intervistati – in una scala da 1 a 5 – sono soprattutto quelle familiari (con un valore medio di 4, 9 per il gruppo con trattamento avanzato, e 4, 8 per il gruppo di controllo - figura 1).

Ai soggetti era stato chiesto di indicare tre figure importanti nella propria famiglia e di attribuire loro un punteggio di importanza: quasi tutti i soggetti indicano una figura familiare importante nella loro vita, ma un numero decisamente minore ne indica una seconda, e neanche la metà dell'intero campione arriva ad indicarne una terza.

Un peso minore sembrano aver avuto quelle del mondo della scuola (4, 7 come valore medio del gruppo con trattamento e 4 del gruppo di controllo). In questo caso solo una metà degli intervistati ha indicato una figura importante nella propria vita scolastica, solo pochissimi, neanche il 10%, ne hanno indicata una seconda e nessuno una terza:

Hanno una rilevanza appena più consistente le figure incontrate nel mondo del lavoro (media 4, 8), e anche in questo caso solo la metà indica una figura importante, solo 6 soggetti ne indicano una seconda e solo 2 una terza:

Non ci sono differenze rilevanti tra i diversi istituti, sia tra gruppo con trattamento e gruppo di controllo.

Tutto ciò può portare a delineare gli scenari in cui si è svolta la storia di vita dei soggetti. Gli elementi di cui si dispone inducono a pensare che i soggetti abbiano avuto esperienze abbastanza omogenee, nella quale valori e stili di vita sono trasmessi soprattutto dalle famiglie di origine, e eventuali carenze non vengono compensate dalle esperienze scolastiche (peraltro soddisfacenti solo per la metà dei soggetti), all'interno delle quali non sembrano essersi strutturati punti di

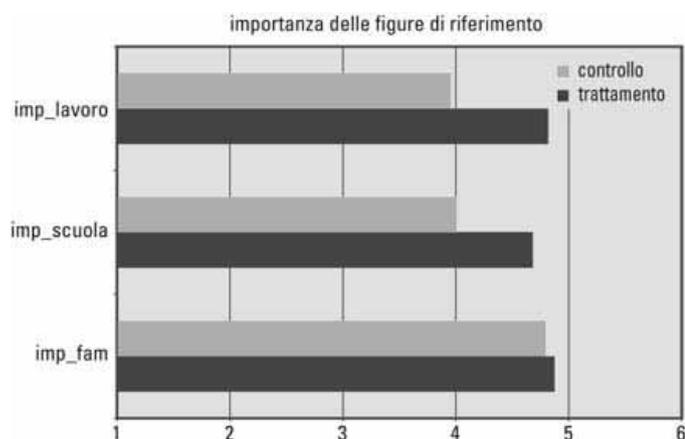


figura 1

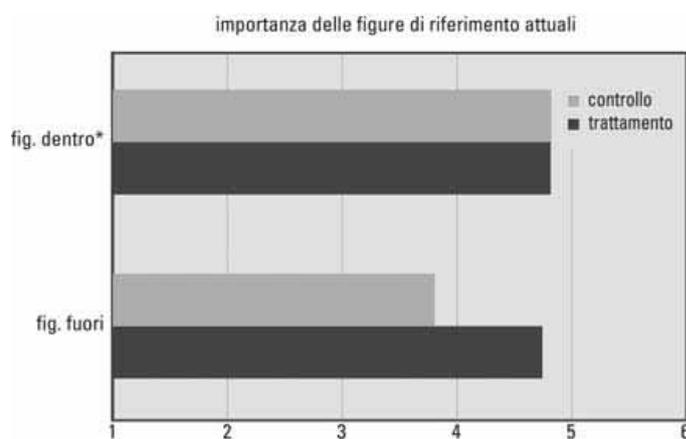


figura 2

riferimento. Anche il lavoro, pur con un indice di gradimento decisamente maggiore, non costituisce comunque un'esperienza capace di orientare nella vita.

### Importanza delle figure di riferimento attuali

Abbiamo chiesto quale fosse l'importanza data alle relazioni vissute nel presente, distinguendo tra figure interne all'istituzione carcerario e figure esterne.

L'importanza delle figure esterne al carcere è piuttosto elevata sia per il gruppo con trattamento sia per il gruppo di controllo, e la cosa è facilmente intuibile dato che le figure esterne sono generalmente o legati da rapporti affettivi di tipo familiare, o comunque amicizie scelte dall'individuo.

Ci sono tuttavia differenze tra i diversi istituti, motivate probabilmente dal tipo di popolazione presente: ad esempio il fatto che a Prato sia presente l'esperienza del Polo universitario penitenziario sicuramente influisce sullo strutturare rapporti con figure esterne legate al proprio percorso di studio.

Per quanto riguarda l'importanza di figure interne agli istituti la differenza tra il gruppo con trattamento e il gruppo di controllo è marcata e raggiunge la significatività statistica. Il gruppo con trattamento, inoltre, non solo raggiunge valori più elevati, ma riguarda anche un numero più elevato di figure ritenute importanti nella propria vita. Sarebbe quindi che le istituzioni in cui si sperimenta un trattamento riescano a strutturare relazioni migliori all'interno del carcere. Le figure indicate sono i compagni/e nel 43, 4% dei casi, gli insegnanti nel 13, 2%, gli educatori nel 7, 9%, il sacerdote nel 6, 6%, e a seguire i tutor, la polizia penitenziaria, i volontari, gli assistenti sociali. In questo caso appaiono differenze tra i due gruppi. Nel gruppo di controllo, infatti, le figure a cui si fa riferimento sono costituite prevalentemente dai compagni/e, mentre nel gruppo con trattamento c'è una maggiore percezione positiva dei rapporti con le figure professionali interne alla struttura.

### Pensa che qualcuno la stia aiutando adesso?

Il 72, 4% degli intervistati si sente aiutato, il 17, 3% non percepisce alcun aiuto e il 10, 2% si sente aiutato solo in parte. Non ci sono differenze rilevanti tra i due gruppi. L'aiuto maggiormente percepito viene dal partner, dai familiari, dalle figure professionali e in misura minore dagli amici fuori e dai compagni di detenzione. Nel caso delle figure professionali e dei volontari esiste una differenza marcata tra il gruppo con trattamento e il gruppo di controllo. L'aspetto da rilevare, al di là della consistenza delle medie, riguarda il numero di figure indicate, e questo ridimensiona molto la loro

importanza in termini generali. In realtà le figure percepite come sostegno sono per meno della metà degli intervistati familiari o partner, sono in pochi casi i volontari e ancora più raramente sono amici sia fuori che dentro il carcere. Sono invece abbastanza presenti le figure professionali interne all'Istituto, e questo può rivestire importanza per i progetti di intervento. Quando l'aiuto viene dal partner si tratta prevalentemente di un sostegno emotivo, se l'aiuto viene dai familiari il sostegno è sia emotivo sia economico. Gli amici – sia che si tratti di amici esterni (ma solo 13 persone hanno risposto) sia che si tratti di compagni di detenzione (11 risposte) – danno un sostegno decisamente inferiore e relativo soltanto alla sfera emozionale. Dello stesso tipo, ma ancora più limitata come entità, è la percezione di aiuto da parte dei volontari. Riveste invece notevole importanza, pari quasi al sostegno dato dai familiari, l'aiuto offerto dalle figure professionali, che riguarda sia la sfera emozionale sia gli aiuti per i problemi connessi alla carcerazione. Da notare che le figure professionali sono indicate da quasi la metà degli intervistati (41 soggetti).

E infatti l'aspetto il più importante, nella percezione degli intervistati, riguarda l'aiuto per le difficoltà legate alla detenzione (48%) e di un sostegno emotivo (20, 4%), seguito dall'aiuto economico (6, 1%). Tra i soggetti che rispondono, sono prevalentemente quelli del gruppo di controllo a esprimere maggiori bisogni in tutti e tre gli ambiti.

Quanto al bisogno di un aiuto specifico, per esempio un aiuto professionale, gli intervistati si dividono più o meno a metà tra dichiara questa esigenza e chi non la esprime. Sarebbero prevalenti le richieste provenienti dal gruppo di controllo, e le aree relativamente più indicate riguardano l'aiuto psicologico e i problemi connessi alla carcerazione.

Tra le situazioni di vita quotidiana che causano maggior disagio ci sono i problemi psicologici e di carenza di sostegno (27, 5%), i rapporti con i compagni (22, 4%), i problemi di salute ("fisiologici") legati alla detenzione (16, 3%), i rapporti con la polizia penitenziaria (14, 4%), i problemi giuridico-legali (14, 3%), la percezione di arbitrarietà di trattamento (13, 3%) e l'inattività (12, 2%).

Le circostanze, invece, indicate come più soddisfacenti nel quotidiano riguardano il lavoro (25, 5%), la sensazione di crescita personale (10, 2%), il ricevere posta e pacchi (10, 2%) e i rapporti con i compagni (8, 2%).

Nelle successive figure vengono analizzate le risposte aperte date dai soggetti, e le aree maggiormente presenti sono espresse in alberi di concetti<sup>4</sup>. Nelle figure sono analizzati evidenziando la differenza, all'interno di ciascun codice, tra gruppo con trattamento e gruppo di controllo e tra maschi e femmine, utilizzando colori diversi.

Nelle figura 3 si vede come le richieste relative all'ottenimento di benefici e di maggiore attenzione da parte degli operatori siano quelle che compaiono più spesso. Un numero equivalente di soggetti si ritiene soddisfatto dell'aiuto che sta ricevendo attualmente.

L'aiuto si riferisce a due aree, una maggiormente centrata sul presente e una sul futuro, poiché sono due aspetti sensibilmente diversi l'uno dall'altro. Un aiuto entrato sul futuro si può infatti accompagnare ad un'ottica di progettualità che invece sembra assente nelle richieste centrate sull'oggi, che peraltro emergono in numero maggiore.

Quello che si nota è che gli aiuti centrati sul presente sono più richiesti dagli intervistati del gruppo di controllo, provenienti da istituti a trattamento ordinario.

Le richieste centrate sul futuro sono presenti in misura simile fra gli intervistati del gruppo con trattamento avanzato e del gruppo di controllo, e si riferiscono al crearsi una famiglia, avere una casa o trovare un lavoro.

Fra gli aspetti emozionali e relazionali emerge la richiesta sia di ascolto sia aiuto nelle relazioni affettive, probabilmente carenti nella vita delle persone detenute:

"Vorrei un rapporto umano, un dialogo. Un modo come un altro per sentirsi, per esistere",

oppure

"Non ho famiglia e quindi desidero un legame solido su cui poter fare affidamento".

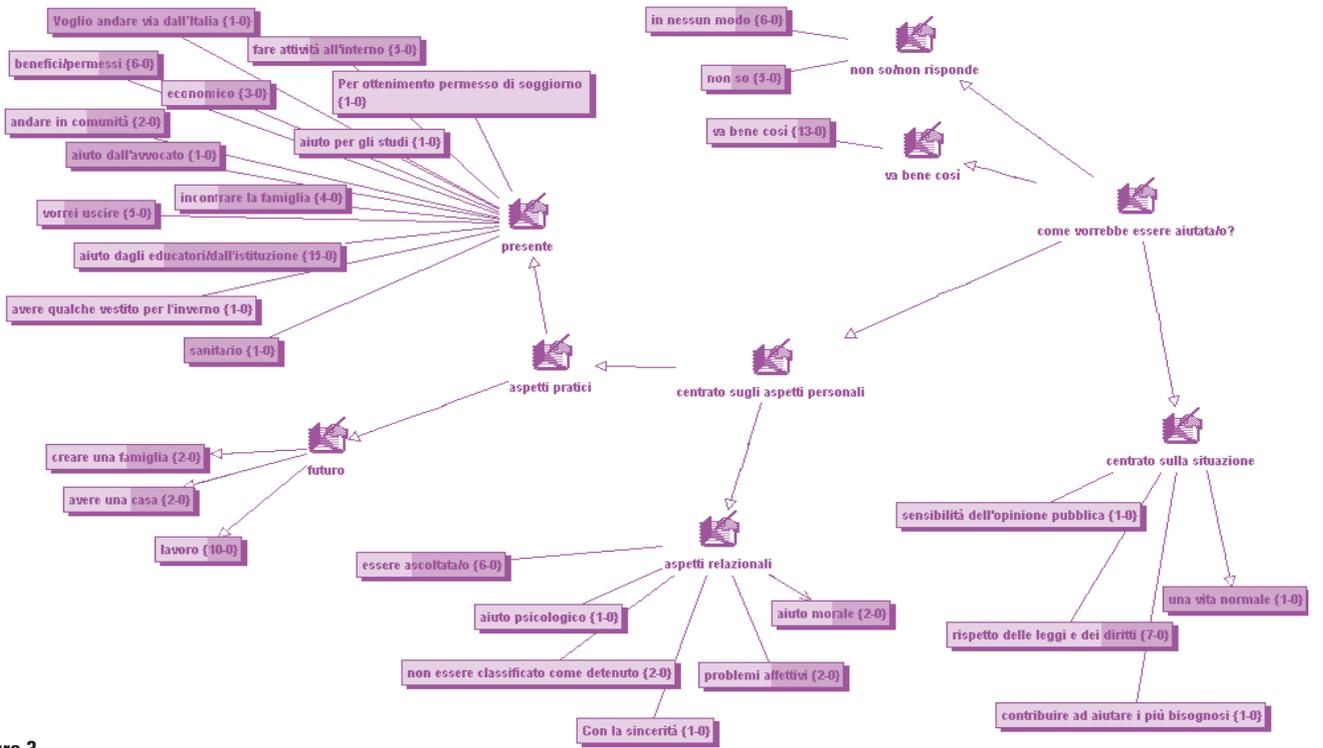


figura 3

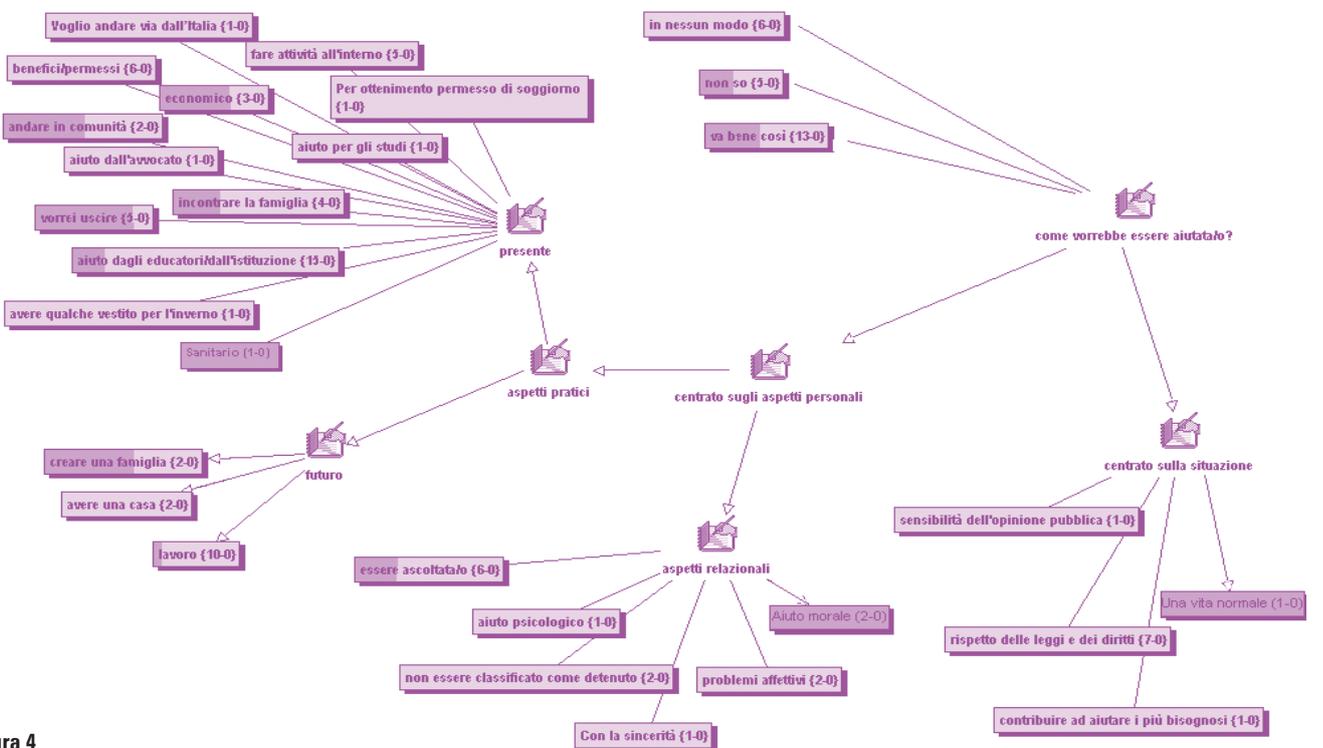


figura 4

Per quanto riguarda le differenze tra i sessi (figura 4) sembra che siano le donne ad esprimersi maggiormente su un aiuto quotidiano e centrato sul presente. Fra gli aspetti emotivi e relazionali, le donne intervistate parlano soprattutto di un "aiuto morale", e della necessità di ascolto.

### Rapporti stabiliti all'interno dell'Istituto

Sono stati esaminati i rapporti che si stabiliscono all'interno delle strutture, sia con i compagni sia con le principali figure presenti. Se si analizzano separatamente il gruppo con trattamento e il gruppo di controllo appaiono diverse differenze, che in alcuni casi (per quanto riguarda gli educatori e i volontari) raggiungono anche la significatività statistica: nel gruppo di controllo le figure professionali e i volontari hanno una valutazione nettamente più positiva, mentre nel gruppo di controllo rapporti migliori sembrano riguardare i compagni di detenzione (figura 5).

Relazioni con i compagni. Gli aggettivi che si utilizzano sono positivi (figura 6): buoni, discreti, ottimi, positivi, tranquilli, pacifici. Si dice:

- "sono anche compaesani...va bene. Ci si conosce da bambini"*
- "Bene, molto bene" e "Tutto a posto"*
- "Rispetto con tutte per la convivenza, in particolare ho legato con sei di loro"*
- "Non ho avuto nessun problema e ho fatto anche qualche amicizia"*
- "Belli, c'è rispetto, ci conosciamo anche nei nostri difetti"*

Fra gli aspetti negativi c'è un continuo riferimento alla tolleranza verso gli altri per il "quieto vivere" quotidiano, ma sembra anche che i compagni siano coloro dai quali ci si vuole differenziare:

- "C'è molta differenza fra noi. Cerco un buon rapporto con tutti, ma mi tengo le mie idee per me"*
- "ciao e buongiorno, ma non mi piacciono più i ragionamenti da malavitoso"*
- "vado d'accordo con tutti, io mi faccio la mia e loro la loro, ci salutiamo e ognuno dalla sua parte"*
- "questa è una compagnia forzata, ognuno ha i propri difetti, ci dobbiamo adeguare. Il contesto è così"*
- "Da ormai 10 anni solo "buongiorno e buonasera" altrimenti finisci nei guai"*
- "C'è da sopportare tanto: a volte devi dire sì anche se è no"*

L'esperienza detentiva non accomuna i soggetti intervistati. Questo può anche essere un effetto dell'istituzionalizzazione: la carenza di prosocialità e la forte centratura su di sé può caratterizzare chi viene privato della libertà personale. Inoltre si va in carcere per reati molto diversi, che vengono giudicati in modo altrettanto diverso, sia all'esterno che all'interno delle mura, della qual cosa si è molto consapevoli. In un'intervista raccolta, la persona detenuta ha detto:

- "Ho solo il compagno di cella che ha i miei stessi reati e mi trovo bene. Con gli altri c'è troppa, troppa differenza" facendo pensare che vi sia una trasversalità nei reati che crei una sorta di "buoni" e "cattivi" anche all'interno dello spazio detentivo.*

Ecco cosa dice invece un cosiddetto "colletto bianco":

- "Ritengo che la giustizia debba essere cambiata in tante cose, valutando bene dal punto di vista umano le persone e soprattutto i reati commessi. Chi ha fatto i reati come i miei non ci deve venire in galera: bisogna distinguere tra rapina a mano armata, drogati che sono pericolosi eccetera. Mica i reati come i miei che li hanno fatti anche persone con responsabilità istituzionali".*

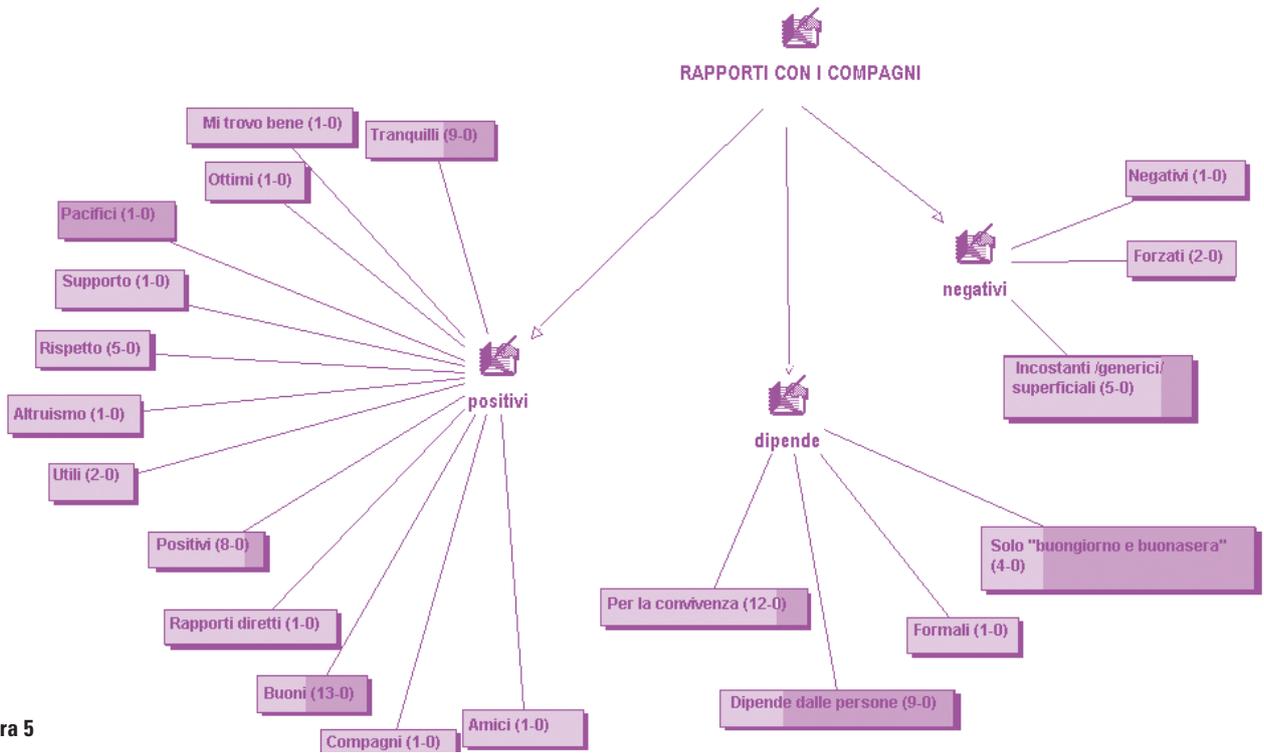


figura 5

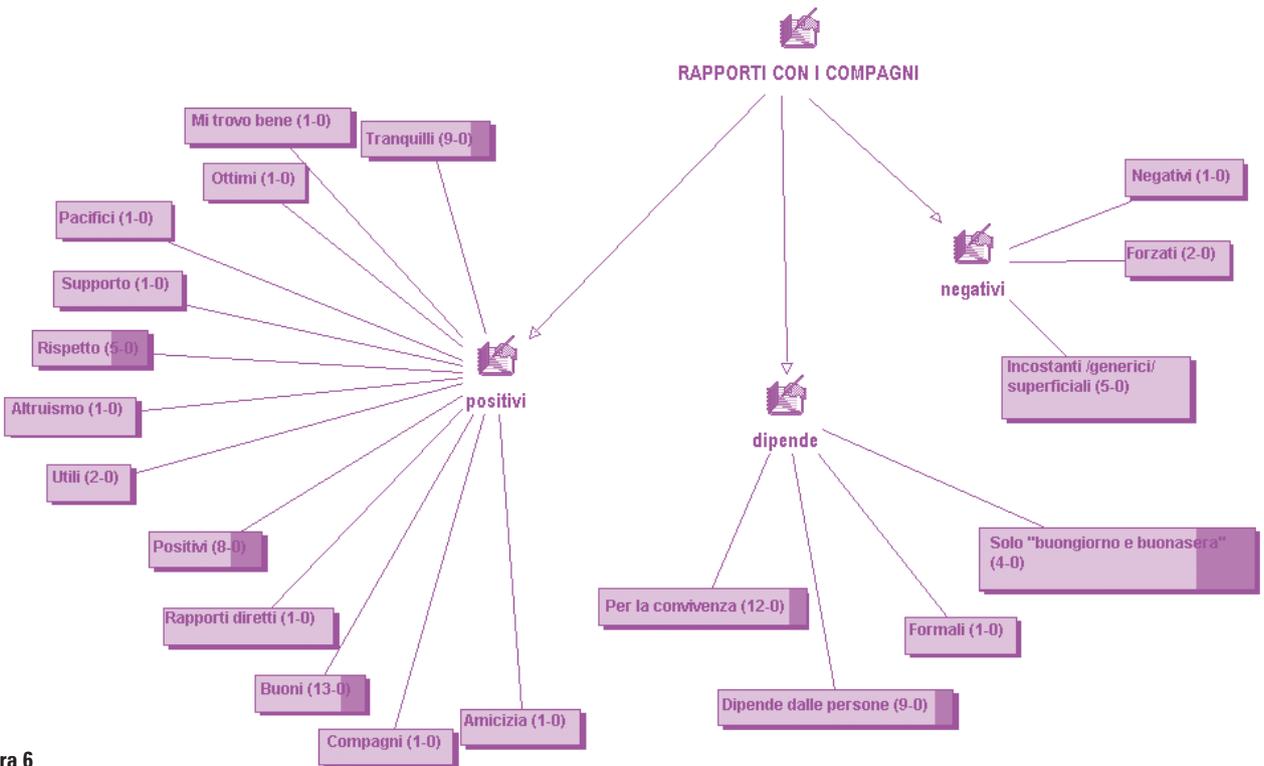


figura 6

In molte interviste è presente un utilizzo di categorie tendenti alla categorizzazione sociale e anche all'etichettamento:

"Sono l'unico arabo in sezione"

"Non riesco ad andar d'accordo con tutti: ad esempio con i tossicodipendenti, perché non mi sento in grado di rendermi utile: sono bugiardi, fragili, vulnerabili"

"con gli stranieri (il rapporto) non va... c'è incompatibilità con qualcuno per differenze culturali".

### Rapporti con gli educatori

Le risposte sono state suddivise in positive, negative e formali/istituzionali, riferendosi con questo termine a un tipo di rapporto incentrato su aspetti formali o legato al ruolo (figura 7 e 8). Innanzitutto c'è da evidenziare che molte delle risposte, sia positive che negative, si riferiscono alla funzionalità del ruolo dell'educatore, ossia se permette o meno di far ottenere all'intervistato colloqui o benefici:

"li ho visti poco perché non sono nei termini per i benefici"

"dipende....non ho ricevuto risposta alle mie domandine, per esempio quella sulla liberazione anticipata"

"zero...l'ho vista una volta sola perché passava in sezione. Avevo problemi per una richiesta di matrimonio e me li sono risolti da me"

"abbastanza buoni, grazie a loro sono andato per la prima volta in permesso"

"a seconda...parlavo con uno e c'avevo un bel rapporto ma poi in commissione disciplina mi andava contro!"

"Non mi aspettavo, tutto bene. Mi danno l'articolo 21 a gennaio. Hanno cercato di aiutarmi"

"L'educatore si comporta in modo superficiale davanti alla mia condizione di straniero non clandestino [...] Non mi danno l'articolo 21 per colpa della Bossi-Fini, ma io non sono clandestino. L'educatore non sa cosa deve fare. Mi sento privato di un diritto"

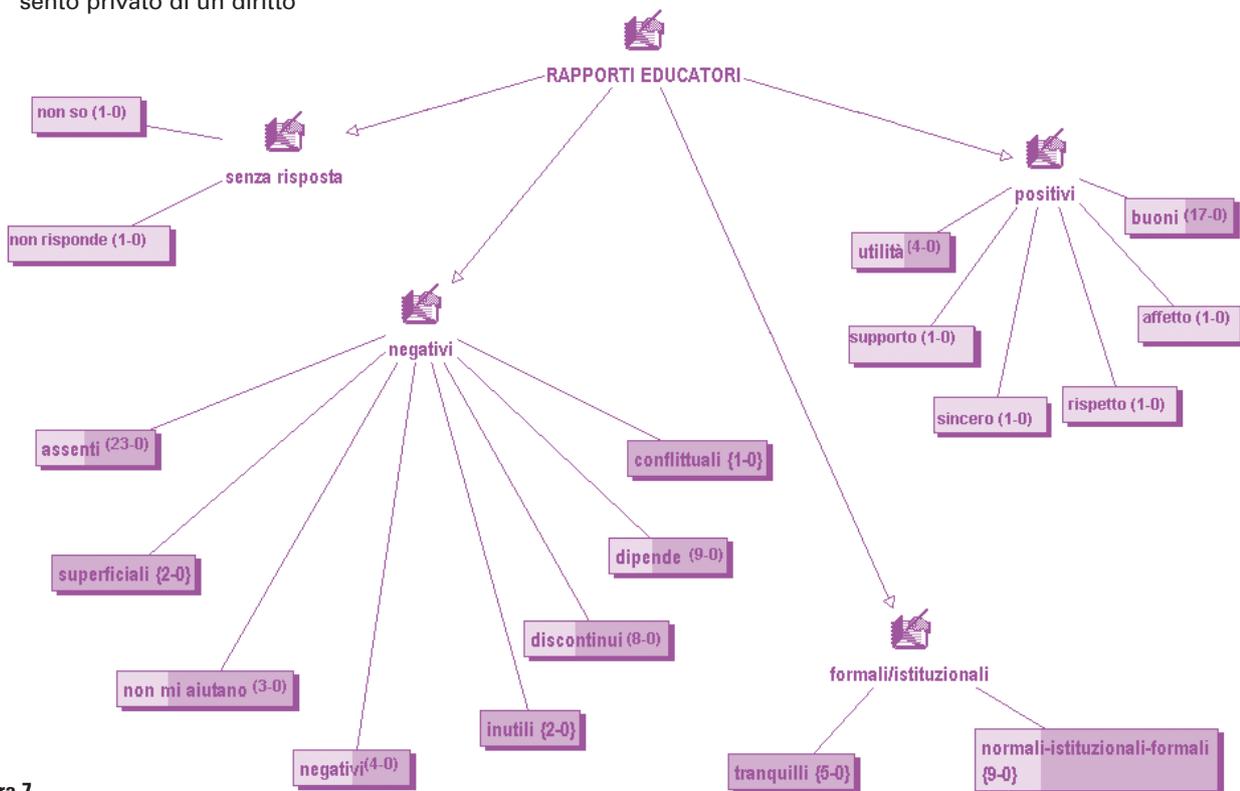


figura 7

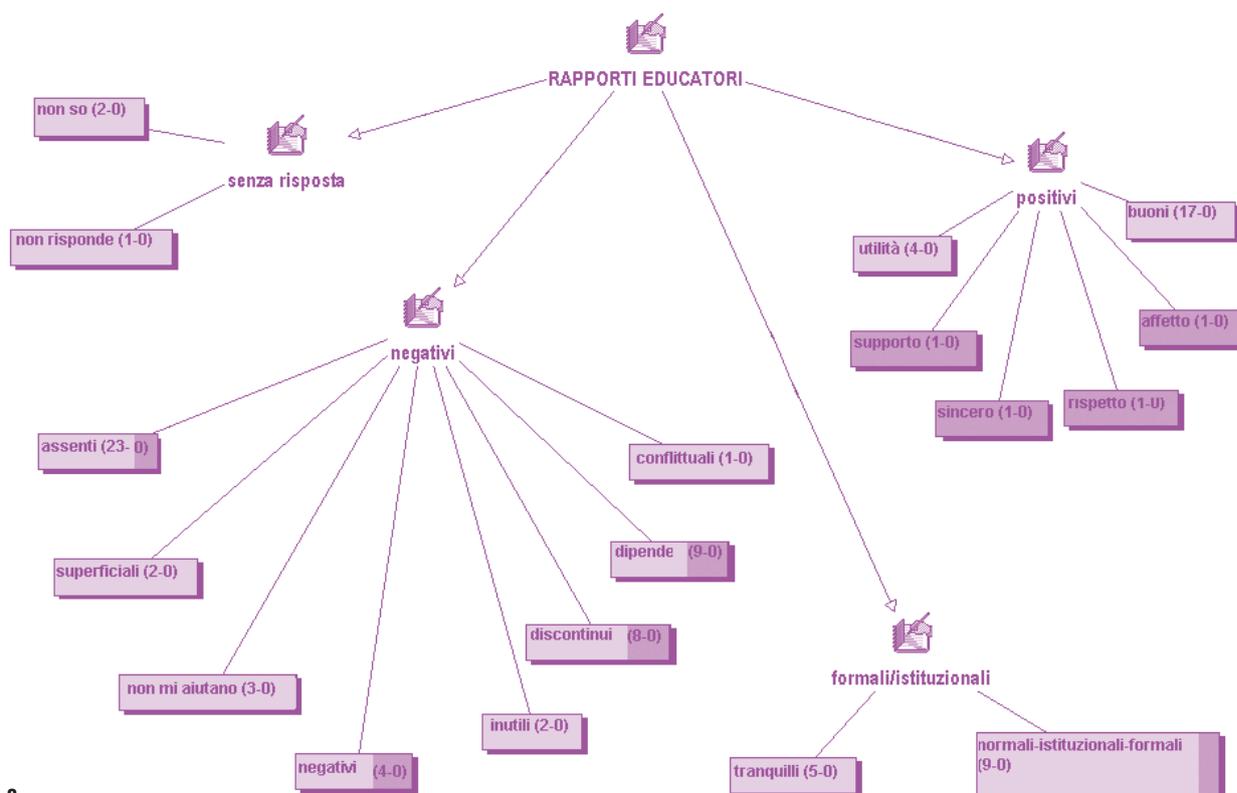


figura 8

“In 3 anni mi hanno chiamato due volte. È un anno che non mi chiamano: c’è poco lavoro per gli stranieri”.

Una grande differenza nella qualità delle risposte fra gruppo di detenuti provenienti da istituti a trattamento avanzato e gruppi a trattamento ordinario si vede nella figura 7.

Emerge, infatti, che la maggior parte delle risposte che descrivono rapporti positivi sono date dal gruppo con trattamento avanzato. I rapporti sono invece percepiti come istituzionali, formali, oppure negativi, prevalentemente da detenuti provenienti da istituti a trattamento ordinario.

Nella figura 8 si vedono le differenze tra le risposte maschili e femminili. La maggior parte delle risposte di queste ultime si riferisce infatti ad aspetti positivi del rapporto. Uno degli aspetti positivi emerso dall’analisi delle risposte riguarda un particolare ricorso a termini centrati su aspetti emozionali come “di supporto”, “c’è affetto”, “bello”, “sincero”, “chiaro, schietto, positivo”, “c’è rispetto”, presente tuttavia solo nelle interviste delle donne.

Si potrebbe supporre una maggiore attenzione alla dimensione emotiva e relazionale del rapporto, cosa che risulta assente nelle interviste degli uomini, i quali per descrivere aspetti positivi di questi rapporti utilizzano termini maggiormente stereotipati.

### Rapporti con gli agenti della Polizia penitenziaria

Anche per quanto riguarda il ruolo della Polizia penitenziaria le descrizioni si riferiscono ad aspetti positivi, negativi, formali/istituzionali (figura 9 e 10).

Analogamente con quanto avviene per altre figure, viene sottolineata da circa un quarto degli intervistati la grande variabilità di questo rapporto, riconducibile ad aspetti personali degli agenti.

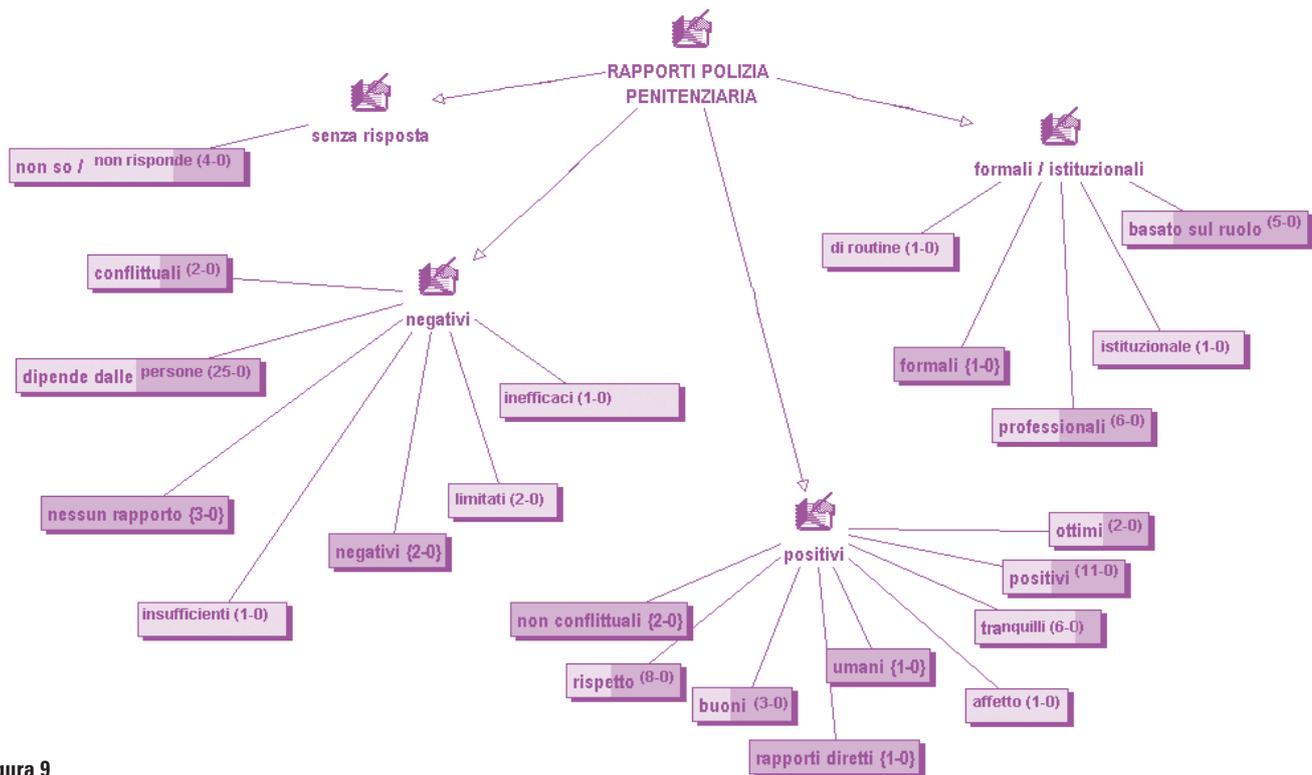


figura 9

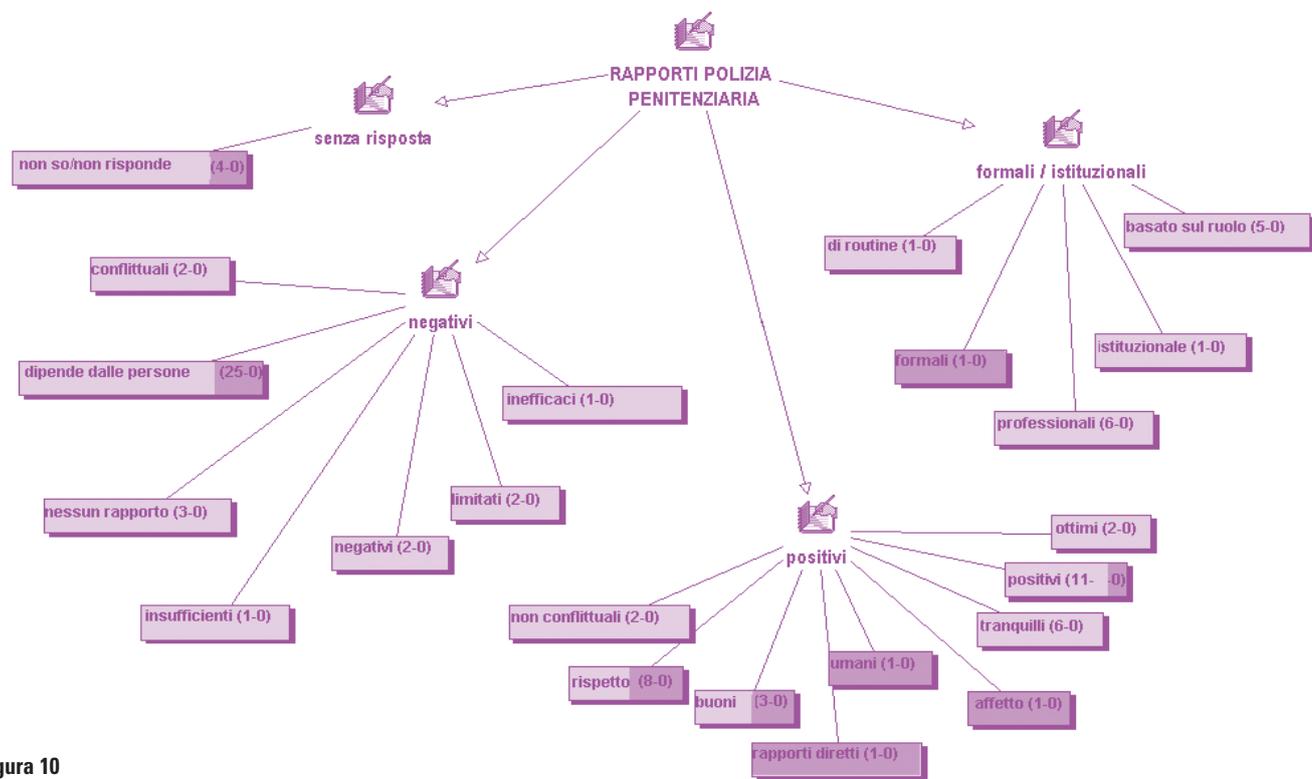


figura 10

Questa risposta è presente in misura uguale fra detenuti provenienti da istituti a trattamento avanzato e detenuti a trattamento ordinario (figura 9):

- “a seconda, non ho mai avuto problemi con nessuno, alcuni sono simpatici, altri evitabili”,
- “alcuni sono molto provocatori, altri ci accettano come se fossimo di famiglia”,
- “ce n’è qualcuno che ti provoca, ma in generale sono abbastanza bravi, dipende da noi”,
- “sono bravissime, solo 2 su 10 sono meno brave”,
- “è un rapporto arbitrario”.

Molto frequente è il tema del rispetto reciproco, che sembra essere una dimensione considerata importante in questo tipo di rapporti. Fra gli intervistati inseriti in istituti a trattamento avanzato, nessuno definisce i rapporti come nettamente negativi, ma si utilizzano aggettivi come insufficienti, inefficaci, limitati.

Come per le risposte riferite ai rapporti con gli educatori, le donne (figura. 10) percepiscono i loro rapporti con gli agenti in termini più positivi rispetto agli uomini intervistati. In un’intervista la relazione è stata definita addirittura come di affetto. I commenti riferiti a relazioni negative con gli agenti da parte delle donne sono quasi assenti, a parte un riferimento ad una certa arbitrarietà di trattamento.

### Rapporti con i volontari

Il volontario (figura 11 e 12) viene percepito come una figura non istituzionale, essenzialmente di aiuto e supporto. Suona quindi abbastanza normale la minor presenza numerica di rapporti negativi: infatti con la figura non istituzionale del volontario si può scegliere se avere rapporti o meno, e questo spiega anche l’elevato numero di persone che hanno defi-

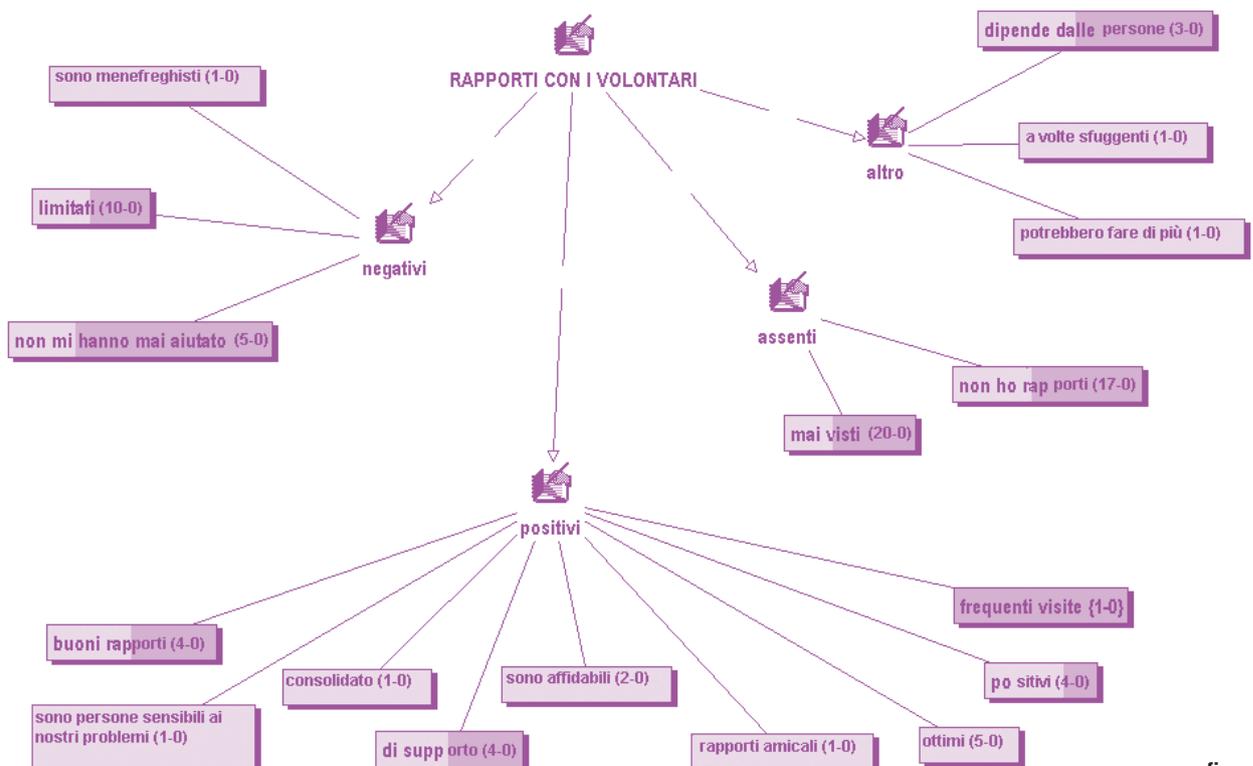


figura 11

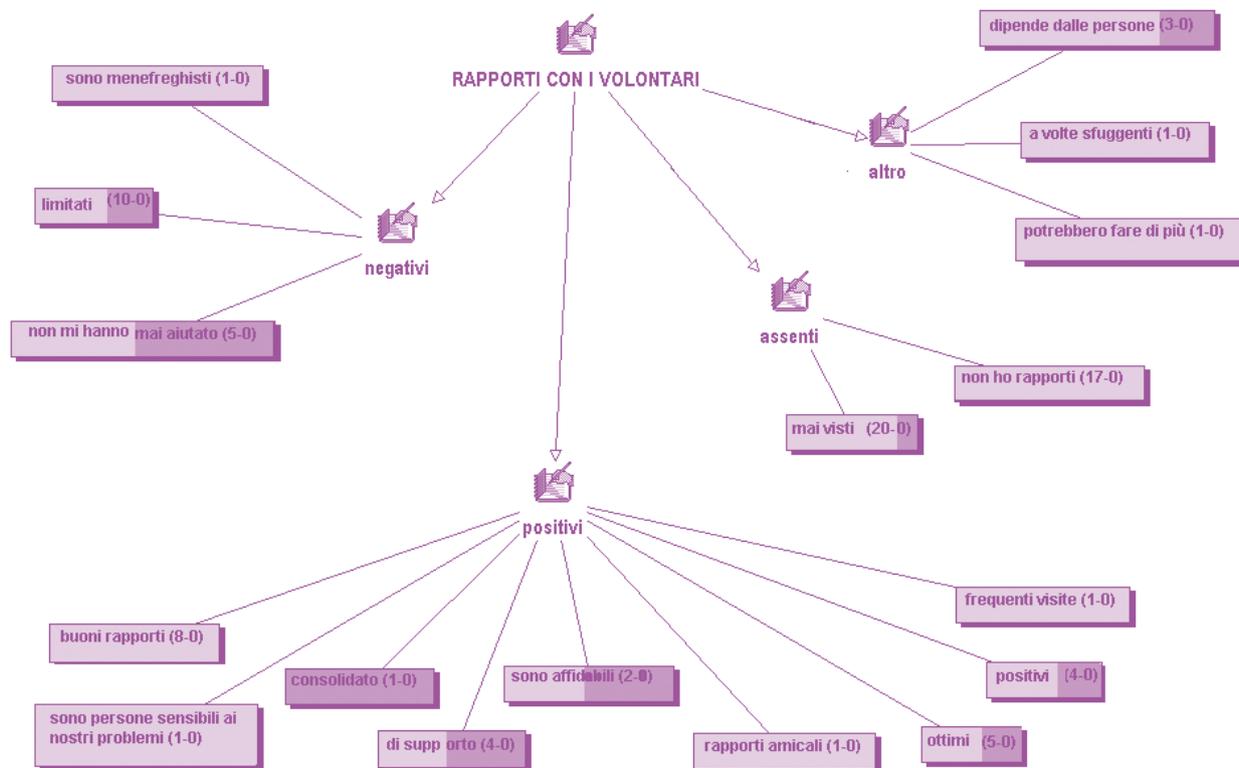


figura 12

nito questi rapporti come “assenti”. In realtà, osservando gli alberi di concetti si nota che le risposte che vanno sotto la voce “assenti” nascondono un tono un po’ polemico, quasi a voler dire che non facendosi vedere, il volontario “non fa il suo dovere”.

Tale polemica sembra in linea con una tendenza degli intervistati a collocare l’origine dei propri problemi e la loro mancata soluzione all’esterno, delegandola a coloro che non sono presenti.

Inoltre si tratta di una figura non istituzionale, la quale “vorrebbe aiutarti ma non si può”, frase che può far riflettere su spesso gli aiuti delle figure professionali e dei volontari non siano coordinati o perlomeno chiaramente stabiliti

Dalle risposte date, viene inoltre da pensare quanto sia più facile esprimere dissenso e frustrazione nei confronti dell’operato di persone che non hanno un diretto legame con la qualità della vita quotidiana o con l’ottenimento di benefici, cosa più difficile da fare con gli agenti o con gli operatori.

Una cosa che emerge è che la maggior parte delle risposte relative al buon rapporto con le figure non istituzionali si sono registrate nel gruppo con trattamento (figura 11), tra le persone, cioè, inserite in attività di particolare spessore relazionale e educativo.

L’elemento che emerge nella figura 12 riguarda la maggiore frequenza di aspetti positivi riferiti dalle donne a proposito del loro rapporto con i volontari, definito ottimo, di supporto, consolidato. Due aspetti negativi nelle interviste delle donne sostengono che i volontari:

“sono freddi nei miei confronti. Ti fanno capire che vorrebbero aiutarti ma non si può”

“mi hanno negato tutto, quando poi campano gli stranieri, anche quelli che hanno reddito”.

Emerge che anche l'aspetto emotivo è importante nella relazione con una figura non istituzionale: i limiti del rapporto vengono subito registrati e sottolineati come gravi mancanze, e i volontari diventano "freddi" oppure quelli che "mi hanno negato tutto".

### Relazioni su cui poter contare

Il 29, 6% degli intervistati afferma di aver stabilito delle relazioni su cui contare al momento dell'uscita, il 56, 1% pensa di no, il 12, 2% pensa di poterlo fare "a volte" e il 2, 1% risponde "non so". Esiste tuttavia una grande variabilità, come si può vedere nella figura 13: ad esempio il gruppo con trattamento sembra percepire maggiormente relazioni affidabili tra quelle costruite durante il periodo di detenzione (figura 13). Analizzando le risposte di tipo negativo si nota come in alcune di esse la causa viene attribuita a se stessi, e si afferma di non voler costruire dei rapporti profondi:

"No, forse a causa del mio carattere, anche se non credo che qui dentro si possa fare affidamento su qualcuno. Sono rapporti superficiali, legati al nostro stare qui"

"No. Veniamo tutti da un passato brutto e parti dal presupposto di essere già bruciato. Per non prendere un'altra delusione ti proteggi ed eviti di affezionarti alle persone per paure delle delusioni"

Alcuni hanno detto di "non voler amici qui", perché i compagni, talvolta, vengono vissuti più come potenziali problemi che come risorse :

"[...]queste amicizie ti portano solo problemi".

La situazione detentiva è l'unico elemento alla base di amicizie durante il periodo di convivenza forzata. Il rapporto con le persone in carcere è percepito come discontinuo e superficiale, le amicizie se nascono sono esclusivamente riferite al momento, e alcuni intervistati ritengono che il mantenere rapporti al termine della pena significherebbe solo avere altri guai con la giustizia:

"No, quando esco ho la famiglia. Queste amicizie servono a poco, ti portano solo problemi"

"No, quando esco voglio chiudere non voglio più avere a che fare con nessuno. Voglio chiudere anche con quelli della mia vita passata, se li frequento ancora avrò sempre gli stessi problemi"

"No, c'è una condivisione della situazione e poi chi s'è visto s'è visto, non voglio più avere a che fare con nessuno"

"Qui puoi stabilire relazioni solo per fare reati".

Nelle risposte positive, invece, vengono indicate le "figure interne" (figure professionali e compagni), alle quali ci si riferisce nella maggioranza dei casi. Altri si riferiscono invece ad aspetti soggettivi, per esempio "sono un tipo socievole e questo mi favorisce nelle amicizie". La maggior parte delle risposte positive è stata data dal gruppo con trattamento ed è riferita a persone esterne:

"La figura dell'assistente sociale. Per esempio ho qualche nipotino che fuma hashish e mi hanno aiutato ad ottenere un permesso anche per controllare questa situazione"

"Per esempio i volontari ai quali devo dire grazie, credo che sia un rapporto che durerà"

Un'ulteriore differenza riguarda il fatto che le donne hanno risposto affermativamente riferendosi alle compagne di

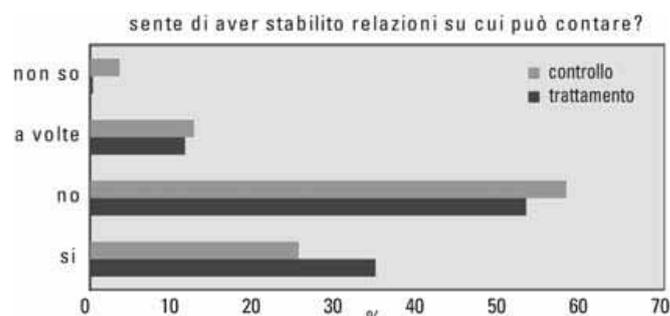


figura 13

detenzione, mentre il riferimento a persone esterne, istituzionali, oppure a volontari si ritrova nelle interviste degli uomini.

### Descrizione di sé

Nell'ambito dell'esperienza vissuta attualmente, oltre a descrivere la consistenza dei legami relazionali, abbiamo cercato anche degli indici legati alla consapevolezza di sé, chiedendo ai soggetti di provare a descriversi (figura 14). Sono stata esaminata le valutazioni positive di sé, quelle negative e quelle con caratteristiche di etichettamento, nella quali cioè ci si descrive interiorizzando lo stigma attribuito dal contesto.

Si tratta di una misura puramente descrittiva, che però può portare a considerazioni interessanti: intanto notiamo come convivano descrizioni contraddittorie, nelle quali la sottolineatura della propria forza si intreccia con quella della propria debolezza, con il bisogno di ridefinire comunque positivamente sia le qualità che i difetti.

Abbiamo lasciato, in questo caso, i numeri grezzi, senza dare le percentuali, per esprimere meglio la caratteristica più qualitativa che quantitativa delle risposte.

C'è da rilevare come nel gruppo di controllo le descrizioni positive siano molto più consistenti, unite però anche a aspetti – limitati, ma di misura maggiore rispetto al gruppo con trattamento – di interiorizzazione dello stigma. Il gruppo con trattamento sembra però riuscire a sintetizzare meglio la descrizione di sé, con un migliore equilibrio nell'autoattribuirsi pregi e difetti.

Gli aspetti positivi che vengono espressi sono generalmente molto più numerosi e più ricchi, si nota il bisogno di dare (e di darsi) un'immagine positiva, valorizzando ad esempio gli aspetti di lealtà e di sincerità, dell'essere "nell'insieme buono" e altruista. Gli aspetti negativi sono solitamente attribuiti alle circostanze (ad esempio "ribelle") o al carattere ("impulsivo" o "testardo") e comunque non ad una scelta. In altri casi la descrizione è centrata su difficoltà soggettive, di tipo emozionale, come essere solitario, timido, triste, e soprattutto fragile per gli eventi vissuti e anche per l'esperienza della vita in carcere. E vengono espressi anche autopresentazioni molto legate a una sorta di cultura carceraria: "rispetto e voglio essere rispettato", "sono una persona libera", e "uno che non parla troppo", "orgoglioso" anche per quello che è vissuto come uno stigma, per esempio il "marchio di albanesi", una riappropriazione cioè di una identità negativa attribuita e subita.

Ci sono – ed è interessante notarlo – anche autodescrizioni connesse con la voglia di cambiare, con il sentirsi "diverso" e con l'esigenza di "avere una possibilità" ulteriore di provare a reinserirsi.

### Istituti penitenziari frequentati: valutazione

La presenza media dei soggetti nella struttura in cui sono stati intervistati è di 2 anni e mezzo, con un minimo di pochi mesi e un massimo di 14 anni.

La maggioranza (82,7%) afferma di aver trovato differenze rispetto agli altri Istituti in cui è stato.

È stata chiesta una valutazione degli altri istituti, esprimendola in una scala da 1 a 10. La valutazione data è risultata insufficiente (la media è di 5,2 per il gruppo con trattamento e di 5,6 per il gruppo di controllo). Viene data una votazione inferiore o uguale a 5 nell'86% dei casi. Non tutti hanno avuto esperienza di più Istituti, ed esiste una grande variabilità tra le risposte (gli scarti dalla media, non riportati in tabella, sono consistenti).

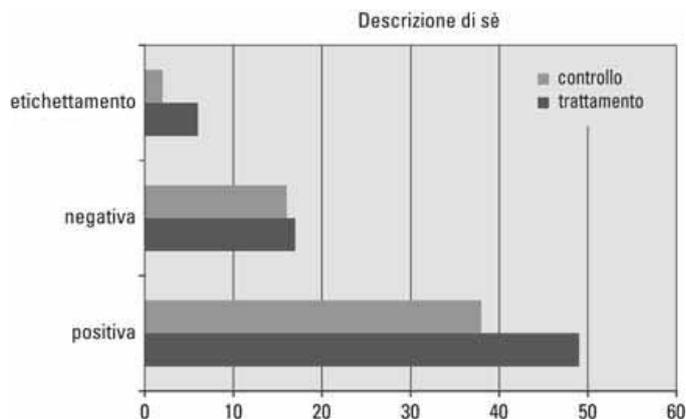


figura 14

Generalmente sono i soggetti del gruppo di controllo a dare valutazioni migliori dei precedenti Istituti, e questo potrebbe far pensare che essere inseriti in un trattamento avanzato abbia comportato una relativa miglior valutazione dell'istituto attuale.

### Le attività

Abbiamo chiesto come si svolgeva la loro vita quotidiana. Si nota che nel gruppo con trattamento i ritmi di vita sembrano più simili a quelli che si svolgono ordinariamente fuori dalle istituzioni totali. Il lavoro e i corsi, infatti, occupano la mattina e il pomeriggio, e appare meno invasiva e concentrata nelle ore serali la presenza della televisione.

Appare indicata con minor frequenza l'attività di "socializzazione", ma questo non sembrerebbe andare a discapito delle relazioni con gli altri: nei grafici precedenti abbiamo visto, infatti, come il gruppo con trattamento indichi una maggiore importanza delle figure di riferimento all'interno dell'Istituto rispetto al gruppo di controllo.

Alcuni dei progetti di cui ci riferiscono gli intervistati sono percorsi consolidati (es. il Progetto For Wolf, per soggetti autori di reati di tipo sessuale; oppure l'azienda agricola dell'Istituto di Prato); altri sono legati allo studio, sia nella scuola media superiore, sia all'Università (il Polo Universitario Penitenziario, esperienza fiorentina adesso "esportata" in altre realtà accademiche, che è stata significativa non solo per il numero dei soggetti coinvolti, ma anche per la sensibilizzazione al problema carcere che ha diffuso tra i docenti universitari); altri infine sono relativi ad attività culturali o sportive (la redazione di un giornalino, il teatro, una associazione studentesca, il gioco del calcio). I percorsi lavorativi sono diversi, con una predominanza delle attività legate alla ristorazione. Ci sono tuttavia diversi soggetti che riferiscono di non seguire nessuna attività, lamentando in qualche caso lo scarso approfondimento dei corsi, o il fatto che quanto viene offerto non sembra loro utilizzabile al momento dell'uscita.

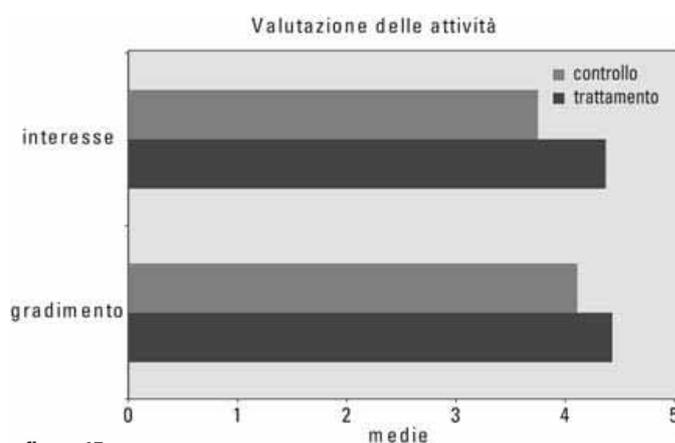
### Valutazione delle attività

Di non secondaria importanza è la valutazione che i due gruppi danno delle attività svolte. I giudizi sono stati dati in base a due parametri: il gradimento e l'interesse, intendendo nel primo caso la percezione di un tipo di attività che piace, che corrisponde ai propri gusti e ai propri desideri, e nel secondo un'attività che offre maggiori stimoli di tipo cognitivo o maggiori legami con la spendibilità futura al momento del reinserimento.

In ambedue i casi c'è una differenza significativa tra il gruppo che sperimenta attività trattamentali e il gruppo di controllo (figura 15).

Il primo gruppo esprime, in una scala tra 1 e 5, una media di 4,4 nel gradimento delle attività rispetto al 4,1 del gruppo di controllo. Per quanto riguarda l'interesse si ha una differenza ancora più marcata tra le medie: il 4,4 per il gruppo con trattamento contro il 3,8 del gruppo di controllo. Appare evidente che laddove il trattamento è "avanzato" sembra anche incontrare maggiormente gradimento e interesse da parte degli intervistati.

Per tutti i soggetti l'attività più interessante tra quelle seguite è stata la scuola (22, 4%), seguita dalle attività professionalizzanti certificate (11, 2%) e dal lavoro (10, 2%). Solo il 36, 5% del totale dice di star seguendo corsi, generalmente di tipo scolastico, e tra questi il 21, 9% appartiene al gruppo con trattamento. Al contrario, nel 63, 5% che non li segue, il 41, 7% appartiene al gruppo di controllo. Le attività che danno una maggiore soddisfazione sono comunque il lavoro (40% dei



casi), la scuola (27, 6%), la formazione (16, 3%) e la cultura (11, 2%), ma anche l'attività fisica (19, 4%) e le attività ricreative (14, 3%) (anche in questo caso potevano esser date più risposte). Esiste una parte di soggetti, tuttavia, che dichiara che nessuna attività proposta risulta essere soddisfacente. Gli aspetti positivi sottolineati si riferiscono soprattutto agli stimoli culturali e alla spendibilità all'esterno degli apprendimenti, mentre – analogamente – quelli negativi sono legati al fatto che i corsi seguiti sono percepiti come una “distrazione” ma non un vero impegno culturale e lavorativo.

### Modalità di definizione dei percorsi

In tutte le indagini che si occupano di progettazione di attività viene considerata di importanza basilare la modalità con cui si arriva alla definizione delle stesse, che determina successivamente il grado di adesione al percorso proposto.

Nei gruppi di intervistati la percezione del progetto e della propria adesione ad esso è molto diversa. Anche se la progettazione con il destinatario non appare una prassi molto comune nelle situazioni formative, i partecipanti ad un trattamento rispondono in misura maggiore di sentirsi partecipi alla formulazione delle attività. Sono invece simili al gruppo di controllo per quel che riguarda l'aver accettato le proposte senza particolari elaborazioni della scelta. È il gruppo di controllo, infine, quello che ha una percezione maggiore di non scegliere, ma di accettare l'unica proposta di cui dispone.

Il gruppo di controllo sembra fare maggiori richieste nell'ambito delle attività alla Istituzione di appartenenza, e si tratta di richieste, nella maggioranza dei casi, di tipo individuale.

Il gruppo con trattamento sembra chiedere di meno, ma sperimenta in misura maggiore la modalità collettiva.

Questo è un dato importante da un punto di vista psicosociale, perché l'essere in grado di aggregarsi per esprimere bisogni comuni viene considerato un buon indice di competenza relazionale e di consapevolezza delle proprie necessità, con la capacità di andare al di là dei particolarismi per un benessere di tipo collettivo.

Anche per quanto riguarda la percezione di essere stati ascoltati si notano differenze: sebbene in entrambi i gruppi la percezione di non ascolto sia maggiore di quella dell'ascolto, il gruppo sperimentale ha la percezione di essere ascoltato nel 13, 6% dei casi contro il 22% di casi di non ascolto, mentre il gruppo di controllo ha una minore percezione di accoglimento delle domande (5, 1%) e una maggior percezione di rifiuto (33, 9%). Anche in questo caso non ci stiamo occupando dell'esattezza delle dichiarazioni raccolte, o del tipo di rapporto che si è stabilito all'interno della struttura, quanto della capacità dei soggetti di articolare l'espressione di un bisogno e di verificare l'andamento delle soluzioni date.

Ultima nota importante: il 22% del totale non risponde o risponde “non so”. Il “non so” è maggiormente presente nel gruppo di controllo e sembrerebbe indicare una minor capacità di monitoraggio e di perseguimento dei propri obiettivi. La partecipazione alla progettazione costituirebbe una significativa mossa di empowerment, che potrebbe mettere in grado i soggetti di gestire più attivamente la propria vita, uscendo dall'impotenza interiorizzata che costringe a comportarsi come se ogni circostanza fosse determinata dall'esterno, dal destino, dal sistema, e in definitiva potrebbe costituire un apprendimento al responsabilizzarsi.

### Il trattamento avanzato

Secondo la nostra Costituzione l'Istituzione carceraria, pur con i limiti psicosociali connessi al fatto di essere un'istituzione totale, dovrebbe avere come compito non quello custodialistico ma quello rieducativo. Gli interventi legislativi del 1975 hanno identificato nel “trattamento” la metodologia di intervento adeguata per preparare il reinserimento fino dal momento della detenzione. In questo ambito, tuttavia, non sempre la progettazione realizza gli obiettivi prefissati, anche perché il target di popolazione detenuta sembra avere caratteristiche sempre più complesse, nelle quali all'elemento del reato si sommano aspetti di grave marginalità sociale, resa più difficoltosa dalle risposte di tipo prevalentemente penale che vengono date a problemi di tipo storico-economico (come l'immigrazione) o di stili di vita a rischio (come l'abuso di sostanze).

Negli Istituti in cui sono stati raccolti i dati esistono esperienze di trattamento "avanzato", strutturato per progetti che investono il lavoro, lo studio, le relazioni interpersonali, i rapporti con la comunità esterna. Ci si è quindi domandati quanto gli intervistati abbiano consapevolezza del tipo di attività a cui partecipano. Si può rilevare (fig. 16) che i soggetti hanno una percezione sufficientemente realistica del loro percorso: i partecipanti del gruppo con trattamento ne sono, in misura statisticamente significativa, consapevoli, del tutto (32, 8%) o almeno in parte (6, 8%), mentre quelli del gruppo di controllo nel 26, 9% dei casi fanno di non avere un trattamento avanzato, mentre nell'11, 9% ritengono di sì, e probabilmente si riferiscono ad alcune attività che svolgono e che valutano positivamente. Nel confronto tra Istituti troviamo comunque delle sensazioni di partecipare ad attività trattamentali anche dove non sono strutturate come tali, perché probabilmente vengono – giustamente – identificate come avanzate anche le proposte di attività meno definite, ma comunque volte ad una crescita personale e relazionale dei soggetti. Possiamo notare come siano vissuti come centrali gli aspetti di utilità per il reinserimento, il supporto psicologico, il miglioramento delle relazioni all'interno della struttura e l'adeguatezza dei metodi. Interessante notare come si dica che la scuola e l'istruzione dovrebbero far parte del trattamento ordinario, e come l'esperienza del Polo Universitario venga descritta come una metafora "dalla giungla al paradiso". Non mancano tuttavia le notazioni degli aspetti critici: mancanza o brevità dei corsi, insufficiente disponibilità per tutte le richieste, percezione di cambiamento più formale che sostanziale e valutazione negativa del fatto che alcune attività sono viste solo come distrazione e non come occasione di riflessione e di cambiamento.

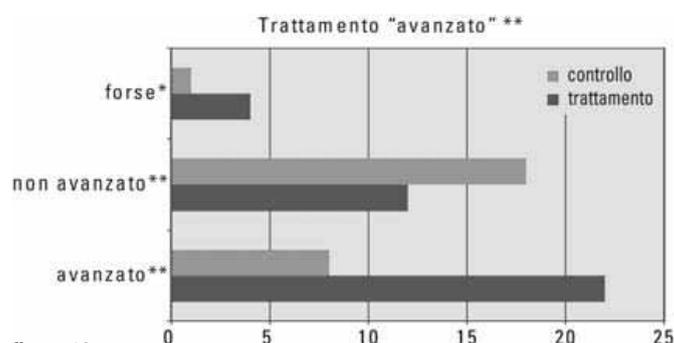


figura 16

### I progetti per il futuro

La capacità di prefigurare il proprio futuro è considerata un indice significativo del benessere psicologico e relazionale degli individui. In particolare nelle esperienze di reinserimento la valutazione consapevole degli obiettivi e le strategie messe in atto per realizzarli è considerata un predittore del buon esito del processo, oltre che un elemento protettivo rispetto al rischio di recidive. In questo caso non ci sono differenze significative tra i due gruppi se non nelle risposte negative, e maggiori differenze sembrano esserci tra i diversi istituti. È tuttavia da notare l'alta frequenza di risposte positive in particolare a Prato, dove l'esperienza legata all'istruzione è probabilmente di grande influenza sulla variabile in esame. Nelle descrizioni, molti mostrano un'immagine ottimistica del futuro, talvolta anche euforica ed espressa con metafore efficaci ("anche se piove ci sarà il sole splendido", come "svegliarsi dopo la morte"). Molte sono le prospettive di una vita tranquilla e normale, nella quale il lavoro, la famiglia, gli affetti ("vorrei godermi le persone") hanno un ruolo centrale. Una parte quasi altrettanto numerosa di affermazioni parla invece di un futuro difficile, con problemi di reinserimento e di stigma sociale ("all'inizio non uscirò di casa", "ho delle cose sospese con il passato", "troverò tante cose cambiate"), sapendo che si dovrà "ricominciare da capo" e che "all'inizio sarà dura". Qualcuno pensa anche con "terrore" al momento del reinserimento. E dello stesso segno sono tutte quelle risposte in cui il futuro non si riesce neppure a immaginarlo, per la prospettiva di una lunga carcerazione o per le aspettative realisticamente scarse di inclusione sociale (si pensi in particolare a molti immigrati). Questo dovrebbe farci riflettere, per progettare supporti specifici sui problemi oggettivi e sulle difficoltà soggettive, e lavorando anche sulla sensibilizzazione delle comunità che dovrebbero essere il luogo dell'accoglienza al momento dell'uscita, soprattutto per quei soggetti che non dispongono di reti sociali efficienti. Tra quelli che rispondono di fare dei progetti specifici che li preparino al futuro reinserimento, il 26, 5% che si impegna nell'istruzione,

il 22, 4% che invece è più centrato sugli aspetti relazionali, riannodando i rapporti con le figure significative esterne o creandone di nuovi, e infine 18, 4% che ha una formazione professionale.

Molto alto il numero di chi non risponde, sia legato alla difficoltà di progettare fattivamente il proprio reingresso nel contesto sociale, sia legato alle opportunità presenti nell'Istituto di appartenenza. Significativamente maggiore (anche da un punto di vista statistico) è comunque la presenza di preparazione nel gruppo con trattamento avanzato.

Poche risposte anche alla richiesta di indicare da chi si sentissero maggiormente aiutati a costruire il proprio futuro.

Torna, anche in questo caso, la prevalenza – nel gruppo con trattamento – delle figure professionali, percepite come maggiormente in grado di aiutare nei progetti specifici di reinserimento, mentre nel gruppo di controllo i compagni anche in questo caso sono visti come un aiuto significativo. Di quasi uguale importanza per i due gruppi il peso della famiglia. La tendenza è confermata anche nelle risposte (anche se pochi si sono espressi) alla domanda da chi si sentissero aiutati di meno: anche in questo caso una sfiducia maggiore nell'aiuto professionale viene dal gruppo di controllo, anche se i dati in questo caso sono troppo esigui per poter fare generalizzazioni.

Si è chiesto infine se – nel pensare al proprio reinserimento – considerassero non solo i problemi economici e sociali, ma anche problemi di tipo "soggettivo". Su questo tema i partecipanti si dividono in maniera uguale: il 44, 9% risponde di sì, il 44, 9% risponde di no, il 6, 1% a volte, mentre il 4, 1% non risponde. Non appaiono differenze – se non minime – tra gruppo con trattamento e gruppo di controllo su questo aspetto.

### Analisi dei cluster

Possiamo individuare (figura 17) tre gruppi di soggetti<sup>5</sup>, uno dei quali composto prevalentemente dal gruppo in trattamento (gruppo 1), e due facenti parte del gruppo di controllo (gruppo 2 e gruppo 3, della stessa numerosità). La provenienza da un paese straniero non sembra caratterizzare nessuno dei tre gruppi. Appare evidente la differenza del gruppo con trattamento dagli altri. Quanto a quello di controllo, una parte di esso (il gruppo 1) sembrerebbe avere maggiori difficoltà relazionali (che possono costituire un elemento di criticità), sia per la provenienza da una situazione sociale più "povera" (minore importanza delle figure familiari, scolastiche o legate al mondo del lavoro) sia per aver minori relazioni con le figure di riferimento interne attuali. Sembrerebbe però (e questo potrebbe essere un elemento di forza) aver strutturato un interesse e gradimento decisamente maggiori per le attività svolte nell'Istituto rispetto al gruppo 3. Pur non avendo nessun gruppo contribuito alla progettazione di tali attività, e pur avendo accettato le proposte fatte, sembra che

	gruppo 1	gruppo 2	gruppo 3
gruppo	trattamento	controllo	controllo
scolarità	□□	□	□
imp. fig. famiglia	□□□□	□□	□□□□
imp. fig. scuola	□□□□	□□□	□□
imp. fig. lavoro	□□□□	□□□	□□□□
imp. fig. dentro	□□□□	□□□	□□□□
imp. fig. fuori	□□□□□	□□□□	□□□□
gradimento attività	□□□□□	□□□□□	□□□
interesse attività	□□□□□	□□□□□	□□
contributo progettazione	no	no	no
accettato proposte	sì	sì	sì
uniche disponibili	no	no	sì
progetti per futuro	sì	sì	sì

figura 19

l'aver avuto opportunità di scelta (cosa che caratterizza il gruppo 1 e il gruppo 2) sia un elemento decisivo per avere una maggiore adesione ad esse.

**Dati raccolti a Massa Marittima**

Come abbiamo specificato all'inizio, inseriamo i dati relativi a Massa Marittima raccolti quando le attività di trattamento, non presenti precedentemente, erano invece avviate. Si nota chiaramente la differenza negli anni considerati (fig. 18): aumenta la percezione di partecipare ad un trattamento "avanzato", che nella raccolta dati precedente era invece più scarsa. Vediamo (figura 19) le loro descrizioni delle relazioni stabilite sulle quali sentono di poter contare. Sia i rapporti con i compagni che quelli con gli educatori sono descritti in termini positivi. Anche con la polizia penitenziaria si rilevano atteggiamenti analoghi, mentre più articolati appaiono quelli con i volontari. Rispetto infine ai progetti per il futuro aumentano coloro che almeno "a volte" provano a farli, e soprattutto scompaiono le risposte totalmente negative. Le immagini che hanno di se stessi fra dieci anni sono immagini ovviamente di libertà, di relazioni affettive vissute e di legami familiari, pur non sottovalutando le difficoltà anche emotive del reinserimento e il confronto con relazioni presumibilmente segnate da pregiudizi.

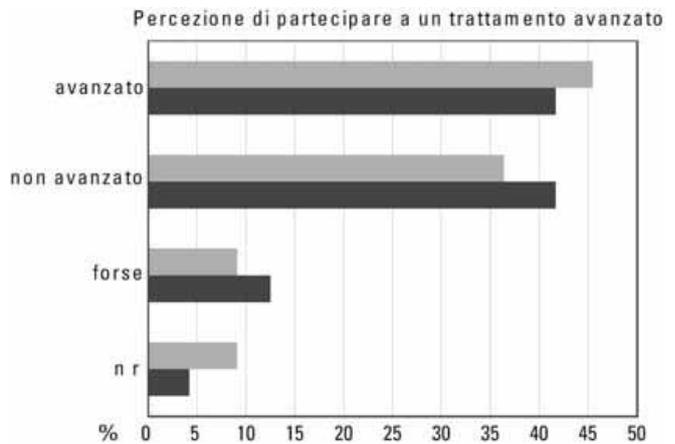


figura 18

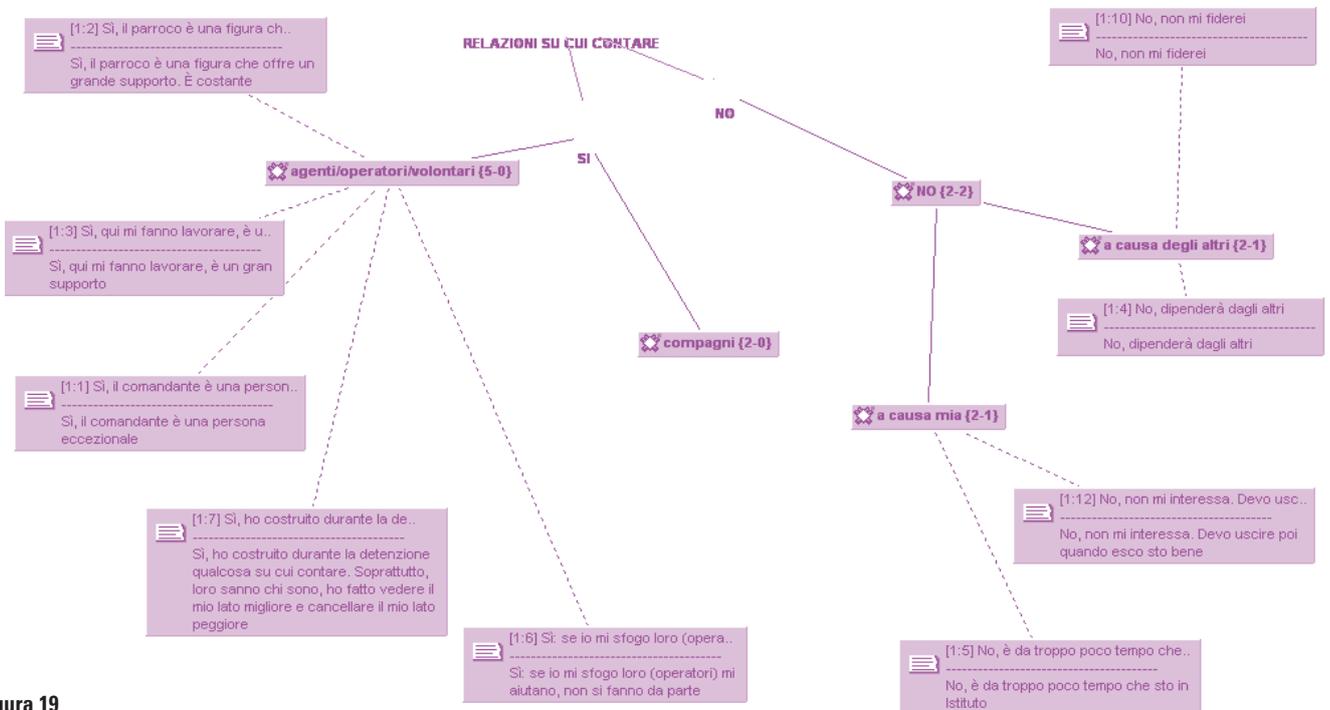


figura 19

### Alcune considerazioni conclusive

L'indagine che ci siamo proposti è stata di tipo esplorativo: non si volevano cioè verificare delle ipotesi, quanto piuttosto analizzare il problema e a delineare alcuni elementi per progettare interventi. Alcuni dati, peraltro noti alla letteratura sull'argomento, emergono con evidenza: il carcere è una realtà a cui si arriva con differenze individuali (anche se la popolazione detenuta diventa sempre più omogenea e sempre più marginale), che tendono ad acutizzarsi sia durante la detenzione sia, e soprattutto, al momento del reinserimento, in cui le situazioni più ricche da un punto di vista relazionale offrono migliori garanzie. Non sempre i servizi riescono a colmare le carenze di base e le difficoltà dell'ambiente di reinserimento, soprattutto se non si svolge parallelamente un intervento forte sull'accoglienza delle comunità territoriali. La detenzione è una realtà quotidiana che tende ad annullare le differenze tra gli Istituti. In altri termini l'istituzione totale in sé è un elemento di criticità anche per i migliori progetti. Nonostante questo, tuttavia, le buone prassi si rivelano efficaci e sono percepite come tali anche dagli utenti, non solo, ma anche "schegge" di attività significative, pur nella loro parzialità, sono valutate e apprezzate per l'apporto che offrono – se non alla soluzione di problemi oggettivi – in termini di competenza relazionale e di rielaborazione dei problemi soggettivi. Probabilmente un maggior impulso alla partecipazione ai progetti e maggiori opportunità di scelta potrebbero sottolineare maggiormente gli aspetti positivi degli interventi. Il futuro rimane la vera incognita per tutti. Ma anche in questo ambito la possibilità di ri-assumere la progettualità e di fare progetti specifici potrebbe avere importanti effetti di reinserimento.

#### NOTE

- 1 La raccolta dati è stata seguita da A. Scandurra, M. Ceccatelli, V. Albertini. L'elaborazione dei dati qualitativi è stata svolta da V. Albertini.
- 2 Corleone, F., Margara, A., Solimano, N. (a cura di) (2005). *Del carcere*. La Nuova Città, VIII(8-9-10).
- 3 L'Istituto di Massa Marittima al momento della prima raccolta dei dati non aveva avviato molte delle attività, presenti invece al momento della stesura del report finale. Per non offrirne una immagine distorta si è quindi ritenuto di ripetere la raccolta dati in quella struttura.
- 4 Ogni codice attribuito alle risposte è seguito da due numeri, che riguardano rispettivamente la numerosità della frequenza del codice stesso e le relazioni con altri codici. Il colore verde si riferisce al gruppo con trattamento e il giallo a quello di controllo, il colore azzurro ai soggetti di sesso maschile e il rosa a quelli di sesso femminile.
- 5 L'analisi dei cluster raggruppa i partecipanti in gruppi relativamente omogenei rispetto ad alcune variabili. È un tipo di analisi che può dare delle indicazioni di tendenza, pur massimizzando le differenze tra i raggruppamenti.

# **ORDINE & DISORDINE**

**a cura della Fondazione Michelucci**

## ORDINE & DISORDINE

---

### *Curatori del volume*

Alessandro Margara, Saverio Migliori, Alessio Scandurra, Nicola Solimano

### *Progetto grafico e realizzazione*

Alessandra Misuri (Fondazione Michelucci)

### *Referenze fotografiche*

La sequenza di immagini interne al volume è relativa all'inaugurazione del Giardino degli Incontri presso il carcere di Sollicciano a Firenze, il 27/6/2007. Foto: Archivio della Fondazione Michelucci

## Regione Toscana - Assessorato alle Politiche sociali

---

Via di Novoli 27 – 50126 Firenze – Tel. 055/4382111

[www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)

### *Assessore*

Gianni Salvadori

### *Dirigente settore Cittadinanza sociale*

Giovanni Lattarulo

### *Dirigente settore Governo socio-sanitario*

Giovanna Faenzi

### *Referente area Carcere*

Piero Luchetti Martignoni

## Fondazione Giovanni Michelucci onlus

---

Via Beato Angelico 15 – 50014 Fiesole – Tel. 055/597149 – Fax 055/59268

[fondazione.michelucci@michelucci.it](mailto:fondazione.michelucci@michelucci.it) – <http://www.michelucci.it>

### *Presidente*

Alessandro Margara

### *Direttore*

Corrado Marcetti

### *Coordinatore delle attività di ricerca*

Nicola Solimano

### *Comitato scientifico*

Nedo Baracani, Francesco Carnevale, Claudia Conforti, Mauro Cozzi, Adriana Dadà, Silvano D'Alto, Giuseppe Faso, Giuseppe Germano, Ezio Godoli, Raimondo Innocenti, Patrizia Meringolo, Giancarlo Paba, Massimo Pavarini, Gianni Pettena, Ines Romitti, Emilio Santoro, Alessandro Suppressa, Antonio Tosi, Lamberto Tozzi

### *Consiglio di amministrazione*

Paolo Bechi, Roberto Dami, Michelangelo Fabbrini, Aldo Frangioni, Franco Gori, Stefano Salmoria, Enrico Loris Vannucci

## **PREFAZIONI**

---

Gianni Salvadori	<i>Assessore alle Politiche sociali della Regione Toscana</i>	4
Maria Pia Giuffrida	<i>Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria</i>	6
Alessandro Margara	<i>Presidente della Fondazione Michelucci</i>	9

## **ORDINE&DISORDINE**

---

<b>Il destino del carcere</b>		17
Alessandro Margara		
<b>Per un governo democratico della sicurezza</b>		51
Massimo Pavarini		
<b>Indulto e recidiva</b>		59
Claudio Sarzotti		
<b>Ossessione securitaria e criminalizzazione degli esclusi</b>		67
Salvatore Palidda		
<b>La detenzione degli stranieri</b>		79
Alessio Scandurra		
<b>La difesa dei non abbienti in Italia: problemi e prospettive</b>		97
Katia Poneti, Alida Surace		
<b>Carcere e sanità. Situazione e prospettive in Italia</b>		111
Bruno Benigni		
<b>Un percorso per il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		125
Forum nazionale per il diritto alla salute in carcere		
<b>Gli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		135
Franco Scarpa		
<b>Prospettive di riforma dell'imputabilità</b>		143
Francesco Maisto		
<b>Droghe e "valori": un ritorno al futuro</b>		151
Grazia Zuffa		
<b>Droghe, legge penale e carcere</b>		161
Franco Corleone		

## **L'OSSERVATORIO SULLE STRUTTURE PENITENZIARIE DELLA TOSCANA**

---

<b>Le cifre della detenzione in Toscana</b>		171
Saverio Migliori		
<b>Misure alternative e recidiva: il caso della Toscana</b>		181
Eleonora Garosi		
<b>Area penale esterna in Toscana. Effetti dell'indulto</b>		205
Stefano Cinotti, Rossella Giazzi, Beatrice Lippi, Susanna Rollino		
<b>La percezione del trattamento</b>		211
Patrizia Meringolo		
<b>Esperienze di formazione integrata</b>		231
Nedo Baracani		
<b>Il trattamento dei condannati per abusi sessuali in carcere: il progetto della Casa circondariale di Prato</b>		243
Pasquale Scala		
<b>Gli autori</b>		254

## Esperienze di formazione integrata

Nedo Baracani

Nel quadro normativo italiano custodia e trattamento sono due strategie tra loro strettamente legate, in qualche misura imprescindibili l'una senza l'altra. Posta la finalità rieducativa della pena e posto il diritto del condannato di vedere la propria pena riesaminata per verificare fino a che punto il mutamento nei comportamenti renda legittima una maggiore flessibilità della pena stessa, ne consegue che nello sviluppo dell'esecuzione penale si debbano dare condizioni in cui, attenuandosi la pericolosità sociale a seguito di mutamenti della persona, si attenui con essa la dimensione della custodia e nello stesso tempo tenda a prevalere la dimensione del futuro, del dopo fine pena, e quindi del graduale reinserimento ed inserimento sociale. Nel tempo, il significato delle parole custodia e trattamento è venuto mutando secondo modelli culturali, sistemi di credenze, condizioni sociali e politiche, vicende storiche, ed oggi che il nostro orizzonte si estende su scala planetaria, termini come questi assumono combinazioni e significati diversi e molto problematici, visto che non siamo in grado di superare né la custodia a vita né la condanna a morte. Togliere la vita a una persona o tenerla in condizioni di reclusione fino alla morte è contrario al senso di umanità. In Italia "Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte", come recita l'art. 27 della Costituzione.

Custodia "attenuata" e trattamento "avanzato" sono stati definiti in riferimento a particolari condizioni, e in primo luogo a quelle della tossicodipendenza, secondo quanto previsto dal decreto 309/90 che prevede, agli articoli 95 e 96, un circuito penitenziario speciale, in cui inserire i detenuti che abbiano problemi di tossicodipendenza, un circuito nel quale l'amministrazione penitenziaria, gli enti territoriali e la comunità esterna in generale sono tenuti ad assicurare al tossicodipendente cure mediche, assistenza, programmi terapeutici e socio-riabilitativi. Tuttavia, già dal 1987 era attiva la struttura di Solliccianino (Mario Gozzini) a Firenze sulla base di un protocollo d'intesa che collegava il carcere con il territorio. Questo elemento è importante, in questa riflessione, perché segna, ad esempio, l'esperienza di Empoli che nasce come custodia attenuata poco meno di dieci anni dopo per le donne e che segna tutta la sua esperienza, così come differenzia quella di Massa Marittima, che, definita nel 2003, ha un'impostazione diversa. Quella di Solliccianino ha ormai vent'anni, è nata prima del 309/90, e, come altre nate dopo, deve fare i conti con l'evoluzione di questa idea, che è sembrata orientarsi verso le modalità attuate nel carcere di Castelfranco Emilia.

Se custodia attenuata e trattamento avanzato devono essere due strategie strettamente legate, aventi un valore generale e per l'intero sistema, dovremmo poterne osservare l'espansione nelle diverse realtà penitenziarie, l'impatto su problematiche diverse dalla tossicodipendenza, insomma, degli effetti concreti analizzabili con variabili definibili, quantificabili.

Nella realtà che possiamo osservare, abbiamo invece difficoltà a definire la custodia attenuata, così come il trattamento avanzato. Ad esempio, dovremmo poter vedere l'attenuazione della custodia in termini di minori bisogni di controllo e, di conseguenza, un rapporto tra agenti e detenuti molto diverso rispetto ad altre condizioni di detenzione, a partire dalla maggiore presenza di personale della formazione (trattamento). Dovremmo poter osservare un incremento delle attività

che creano legami ed inclusione sociale (formazione, lavoro, valorizzazione dei legami familiari). Dovremmo poter osservare dei parametri di valutazione delle persone per l'inserimento in questi programmi assai diversificati, al fine di non escludere situazioni promettenti. Dovremmo inoltre poter osservare una fortissima richiesta dei detenuti verso queste condizioni. Infine, mentre possiamo osservare una condizione di benessere dei detenuti riferita alla situazione che vivono nella struttura, cosa che essi per primi riconoscono, non altrettanto sembra potersi dire rispetto alle loro prospettive per il futuro. Purtroppo è così solo in piccola parte: gli istituti ospitano poche persone, quasi sempre in numero minore rispetto alle unità di personale della sicurezza; i regolamenti quotidiani non differiscono da quelli generali o, se pragmaticamente si accettano degli scostamenti, questi ultimi restano sempre esposti a restrizioni; la creazione di legami sociali e di inclusione incontra diverse difficoltà, ed è comunque molto differenziata da situazione a situazione. Alcuni di questi temi saranno ripresi più avanti.

Le esperienze di formazione che si sono tentate tra il 2003 e il 2004 tenevano presenti queste considerazioni: erano state discusse nella fase preparatoria e si erano concentrate sui trattamenti avanzati: dovendosi riferire a situazioni chiaramente definite in tal senso, pensando però anche a situazioni interne ad istituti di pena maggiori. Pensare ad Empoli ed a Massa Marittima appariva naturale; si trattava di due situazioni diverse in cui era stato considerato utile un momento formativo integrato per verificare in che misura il progetto che aveva dato avvio a queste esperienze avesse trovato realizzazione o a quale punto fosse di tale realizzazione. Per gli istituti maggiori il progetto prevedeva di investire Prato, cosa che poi non si è rivelata possibile, ma che comunque sarà qui richiamata.

In queste note vorrei dunque riprendere quelle due esperienze, ripercorrendone alcuni momenti e cercando di evidenziarne soprattutto gli aspetti problematici, quelli che, se affrontati, darebbero una risposta all'interrogativo che la lettera che segue sembra indicare con chiarezza. "Nodo di fondo", quello del trattamento avanzato, lo definiva il Presidente della Fondazione Michelucci presentando i dati del 2005 dell'Osservatorio regionale sul sistema penitenziario, invitando a "considerare sia le strutture specificamente considerate tali, sia i trattamenti avanzati significativi, intesi anche come non negativi, negli istituti"<sup>1</sup>.

Si tratta di problemi aperti, che ho richiamato qui per frammenti, per ricordare che le due realtà di cui ci occuperemo dal punto di vista della formazione integrata, costituiscono soltanto un piccolo spaccato di possibili problemi generali.

## "Vorrei mettermi alla prova"

---

"Vorrei parlare di me, scriveva nel 2004 una detenuta di Empoli, di me in questo carcere a custodia attenuata. Sono venuta qui nella speranza di poter fare un percorso diverso, speravo di poter trovare qui un aiuto per reinserirmi nella società e non spendere il mio tempo in una cella a contare le ore. Qui ho trovato un ambiente ottimo sotto diversi punti di vista, ho avuto la possibilità di imparare moltissime cose, sia a livello di corsi sia a livello di me stessa. Ho imparato a controllarmi a capire come comportarmi, come reagire, mi sono impegnata tantissimo per far sì che il mio "recupero" avesse luogo. E adesso? adesso vorrei vedere qualche risultato, vorrei ricevere delle risposte, cominciare a intravedere delle possibilità concrete che mi portino verso una nuova vita, mi sento sempre più stanca più demotivata ad agire in qualsiasi direzione. Mi chiedono di impegnarmi ancora, e ancora ma perché mi domando io se poi in definitiva niente cambia? Io so che non è facile, che io sono straniera e quindi ci possono essere ancora più problemi, so che di chiedere un grosso sforzo a chi ha già fatto tanto per me, ma adesso davvero sento forte dentro di me il bisogno di mettermi alla prova nella vita reale. Si perché qui dentro bene o male siamo ben protette, il mondo di "fuori" arriva filtrato di tante durezze, qui mi sento avvolta da una certa sicurezza, però fuori è diverso, è più dura e io lo so, fuori c'è la lotta per la sopravvivenza, le regole, gli orari e mille doveri, ma se non provo come faccio a essere pronta il giorno del mio fine pena? Vorrei poter lavorare, provare a camminare a vivere fra la gente,

entrare al mio posto di lavoro e vedere nella realtà di cosa sono capace, insomma vorrei mettermi alla prova, ma quando avanzo questo mio forte desiderio le porte si chiudono. So che ci sono leggi e regole da rispettare, so, ancora una volta, di chiedere molto, ma so anche che passare il lungo tempo della mia condanna così come adesso mi rende ogni giorno più priva di scopi, non perché quello che facciamo qui dentro sia inutile o noioso, anzi grazie a questo luogo, ho potuto imparare davvero tanto, ma è come se tutto quello che imparo non abbia alcun senso se non saggio le mie conoscenze”<sup>2</sup>.

Accanto alla soddisfazione per le condizioni di vita quotidiana sta una sorta di impazienza per una domanda di impegno che sembra non finire mai, per un insieme di regole non contestate, anzi si riconosce lo sforzo che è stato fatto nei suoi confronti, si avverte l’indebolimento della motivazione, l’incertezza degli scopi che si erano perseguiti. Questa lettera sintetizza efficacemente il processo della speranza, dell’impegno in una situazione positiva, del cambiamento dei propri comportamenti, della demotivazione che sopraggiunge da una domanda di impegno che sembra protrarsi all’infinito, della sensazione che le porte si chiudano: “adesso vorrei vedere qualche risultato”. La custodia attenuata produce queste situazioni, perché accelera il manifestarsi di bisogni di libertà: si potrebbe dire che la custodia attenuata intesa come situazione statica, quella dove si sta meglio, è una cosa, mentre intesa come situazione dinamica, di mutamento rapido, presenta difficoltà enormi. Se si sviluppano azioni che guardano alla libertà, viene il momento in cui bisogna decidere per esperienze di libertà, pena l’involuzione di tutto il processo. Anche la formazione integrata dovrebbe vedere la partecipazione dei detenuti, considerando che si tratta di un percorso di avvicinamento alla libertà.

Le esperienze di formazione di cui riporto qui alcune annotazioni, si riferiscono proprio al periodo immediatamente precedente la lettera pubblicata su “Ragazze Fuori”. Il programma generale era stato predisposto ipotizzando che gli obiettivi, gli argomenti e le modalità di realizzazione potessero essere concordati con i destinatari della formazione stessa, cosa che poi è stata possibile solo nel caso di Empoli. L’orientamento a costruire preventivamente insieme ai partecipanti i programmi, predisponendoli in modo flessibile, aperti a mutamenti in corso d’opera., promuovere l’effetto cumulativo delle diverse esperienze (quelle degli operatori dell’area penale, quelle degli operatori esterni, quelli dei volontari e quelli delle amministrazioni locali), fare in modo che il lavoro svolto avesse riconoscimento nelle strutture di lavoro. Perseguire queste indicazioni comportava che i singoli progetti venissero redatti dopo una discussione con i partecipanti per individuare le questioni più sentite come rilevanti rispetto alle finalità della custodia attenuata. Questo avrebbe portato a delle differenziazioni anche significative derivanti dalle differenze tra le situazioni di Massa Marittima, di Empoli e di Prato. Le prime due, in quanto formalmente definite a custodia attenuata, erano il luogo naturale per una riflessione sul lavoro educativo, di formazione e di inserimento ed avevano, nella loro diversità, una rete sociale di riferimento per problemi specifici; la sede di Prato, invece, era stata originariamente individuata in quanto al suo interno, la sezione ottava, quella degli studenti universitari sembrava, di fatto, con caratteristiche simili nell’organizzazione della vita quotidiana (celle singole, apertura da poco dopo le 8 del mattino fino a poco prima delle 18, lo studio universitario come compito rilevante accanto agli impegni di lavoro interno e, per un certo periodo, anche di telelavoro, sorveglianza “discreta” degli agenti, clima interno positivo, pur non mancando elementi di tensione, presenze frequenti da parte di docenti e tutor impegnati nelle attività universitarie, presenza del fondo librario nella sala di studio dove sono collocati anche i computer, visita settimanale da parte dell’Associazione volontariato penitenziario con la possibilità di segnalare le necessità generali connesse allo studio). L’esistenza di queste condizioni particolari all’interno di una struttura di grandi dimensioni come Prato non manca di sollevare degli interrogativi a proposito della percezione, da parte di altri detenuti, di una situazione di privilegio, mai oggetto di una discussione aperta, sempre un po’ sotto traccia, accennata non di rado anche da una parte del personale dell’area sicurezza, ma emersa recentemente nel corso di un incontro organizzato dagli studenti dell’ottava sezione a cui hanno partecipato molti detenuti, alcuni dei quali hanno esplicitamente sollevato il proble-

ma. Il problema è quello di governare delle disuguaglianze ammissibili, probabilmente dedicando molta più attenzione al trattamento generale<sup>3</sup>. In queste condizioni, la possibilità di realizzare un intervento di formazione integrata si è presentato con difficoltà difficilmente superabili, in particolare per l'organizzazione del lavoro in carcere, non essendovi delle unità di personale della sicurezza specificamente adibite al lavoro nella sezione ottava, dove quindi la sorveglianza si realizzava, come del resto anche oggi, su un numero ampio di agenti.

Le due realtà interessate sono quindi rimaste quelle di Empoli e di Massa Marittima per un periodo che è andato dai primi di luglio 2003 alla fine di maggio 2004. L'idea di partenza, come ho accennato, era quella di sviluppare una esperienza di formazione integrata, nel senso che la formazione doveva coinvolgere tanto il personale interno alle strutture quanto quello esterno rappresentato da operatori pubblici, da volontari e da persone operanti nel non profit: questo orientamento derivava dalla constatazione che il trattamento nel senso di reinserimento sociale è ormai affidato alla società esterna, con le istituzioni e le reti che la caratterizzano.

Ma prima di entrare nel merito dell'esperienza, mi pare utile richiamare alcune delle caratteristiche di queste due strutture: dirò qualcosa anche di Prato in relazione ad alcune riflessioni che considero di qualche utilità.

## A proposito di Empoli

---

L'istituto, con il suo particolare aspetto, è stato consegnato nel 1992 come carcere mandamentale; dopo essere stato, tra il 1994 e il 1996 Casa Circondariale maschile, succursale di Sollicciano, nel 1996 è diventato carcere femminile, solo per ex tossicodipendenti, giovani e del luogo; successivamente si è aperto anche a detenute "comuni", sia extracomunitarie senza permesso di soggiorno, che tossicodipendenti in trattamento metadonico, detossicate con psicofarmaci. Come nelle altre esperienze, i requisiti di accesso riguardavano il residuo di pena, la residenza nel territorio, una bassa pericolosità sociale; tali requisiti erano verificati e valutati dall'équipe di istituto. L'accesso doveva avvenire su richiesta delle donne detenute, requisito che è stato poi abbandonato nel 2005. Resta, in ogni caso, una struttura sottoutilizzata; come altre, è stato investito dal provvedimento di indulto, considerando che la scarcerazione vicina è sempre stato uno dei requisiti di accesso.

Ai primi di luglio 2003 si tenne un incontro generale a cui parteciparono operatori interni, operatori del Sert, insegnanti, volontari ed altre figure coinvolte nelle attività di trattamento. Sullo sfondo di questa discussione, il problema più rilevante era infatti quello dell'esiguo numero di donne che chiedevano di essere aggregate ad Empoli. Una condizione detentiva decisamente migliore avrebbe dovuto produrre una richiesta diffusa di accesso, anche considerando l'altra faccia della medaglia, e cioè quella di una maggiore apertura all'esterno e del coinvolgimento di un maggior numero di figure professionali e volontarie: ma così non era. Di questo si è discusso più volte, senza che la questione sia mai stata chiarita. Nel periodo della formazione c'è stato un impegno particolare nel realizzare dei colloqui informativi presso le sezioni femminili di Sollicciano, Livorno e Lucca, ma con scarsi risultati. Scopo dell'incontro era quello di decidere i contenuti e le modalità del programma di formazione: in sostanza, si trattava di concentrarsi su due obiettivi. Il primo era quello di ripercorrere l'esperienza di lavoro a partire dal progetto originario del 1997 e verificare quali aspetti di quel progetto avevano trovato attuazione e quali invece presentavano criticità più o meno forti. Il secondo, che è venuto emergendo fin dal primo momento, era quello di rafforzare, attraverso contributi di aggiornamento, le conoscenze sulla evoluzione dei problemi connessi con la tossicodipendenza e, soprattutto, con l'immigrazione.

I contenuti di quell'incontro hanno un valore anche per l'esperienza successiva, quella di Massa marittima, struttura assai diversa da quella di Empoli. I progetti, se condivisi, suscitano energie, relazioni tra persone, capacità di affrontare i problemi. Tuttavia, in assenza di un contatto continuo, tendono a prevalere strategie di adattamento, si creano situazioni problematiche nelle relazioni con le donne detenute, vengono allo scoperto le esigenze di definire nel corso dell'esperienza

regole adatte al raggiungimento degli obiettivi, di curare il mantenimento degli obiettivi nel mutare delle persone impegnate. Chi, ad esempio, svolge delle attività formative essendo inserito in una struttura esterna come una cooperativa sociale, o entra effettivamente nel gruppo più ampio, o, necessariamente, si concentra sulla prestazione che deve erogare e sulle persone che di quella prestazione sono destinatari. Chi ospita una detenuta a casa, chi fa formazione, chi opera nella gestione di uno spazio esterno destinato ai permessi, chi fa teatro sono componenti del gruppo a tutti gli effetti, deve poter comunicare la sua esperienza, deve poter conoscere il resto del lavoro per collegarvisi. Mantenere costantemente un collegamento tra gli operatori della struttura, tra loro e le figure esterne, che vanno dagli insegnanti ai volontari ai maestri d'arte al personale del Sert, richiede molte energie, almeno fino a che questo comportamento non faccia parte integrante della cultura diffusa. Non si tratta di problemi tra persone, ma di modalità di operare.

Centrale ad esempio, è stata la questione del rapporto con le donne detenute, tema sul quale forte era il richiamo degli operatori dell'équipe alla professionalità e alla responsabilità, onde evitare legami che apparivano più di amicizia: tema antico e sempre presente in ogni rapporto di autorità, sempre in tensione tra autorità ed autorevolezza, che si tratti di genitori, di insegnanti o di altre figure educative (ma nell'esecuzione penale molte altre figure ne potrebbero essere coinvolte). Da questa discussione iniziale l'invito di Alessandro Margara, che ha partecipato a questi momenti con il suo consueto non apparire, a riflettere sul trionfo amicizia-servizio-professionalità. Chi opera in carcere e chi ne abbia comunque esperienza sa bene di lavorare con adulti, in situazioni difficili nelle quali si annida il rischio della manipolazione, tanto più nell'area della dipendenza, ma sa anche che, al di là di tutto, se si voglia perseguire la responsabilizzazione, deve, a un certo punto, correre dei rischi, accettando anche delle sconfitte. Gli operatori educativi del carcere sanno bene che se le strategie individuali hanno successo tutti ne ricevono gratificazione, mentre la frustrazione per gli insuccessi grava prevalentemente su di loro, anzi, su quelli tra loro che più sono coinvolti nel caso: per questo insistono sulla definizione di regole, anche se sanno che in campo educativo la maggior parte delle decisioni viene presa in condizioni di incertezza, e spesso di grande incertezza. La custodia attenuata presenta una situazione di rischio maggiore della custodia ordinaria, proprio per la maggiore rilevanza del lavoro educativo e di formazione. Inoltre, vi è una tensione latente con le esigenze della sicurezza, non tanto sull'impostazione generale, quanto piuttosto di fronte agli insuccessi, che si qualificano sempre anche sul versante di una esigenza di sicurezza che tende ad escludere preventivamente ogni rischio. Da qui, forse, un certo atteggiamento difensivo, che l'intelligenza fa comprendere e che solo la convinzione può far superare. Amicizia-servizio-professionalità dovevano quindi entrare nella discussione del gruppo come elementi possibili, utili o necessari, da spingere parallelamente o alternativamente a seconda delle situazioni, ma sempre in condizioni di incertezza. L'invocazione dei regolamenti, la sicurezza di avere una regola legittimata da seguire è una richiesta comprensibile ma destinata ad essere delusa: si può certo migliorare, ma le decisioni in questi casi comporteranno sempre un rischio. Viene da pensare che, in fondo, non ci sia una effettiva fiducia reciproca tra le diverse componenti che entrano in gioco nell'attuazione di progetti e di strategie di inserimento sociale, che non ci sia una condivisione culturale profonda. Un segnale di questa situazione è contenuto nell'osservazione che il regolamento vigente ad Empoli sia difficilmente conciliabile con le esigenze dell'Istituto: sembra, infatti, che gli schemi trasmessi dal dipartimento non siano adeguati alla realtà della custodia attenuata; in particolare sono menzionati i limiti ma non vengono indicati gli "stimoli". Il nuovo regolamento dovrebbe contenere argomenti che colleghino il mondo interno con l'esterno, le modalità con le quali costruire le reti di supporto, le condizioni di accesso e la finalizzazione, con l'obiettivo di attenuare l'inerzia che provoca la detenzione. Inoltre, i regolamenti difficilmente riescono ad adeguarsi a rapidi mutamenti delle persone: nel caso di Empoli, innalzamento dell'età media delle donne, crescente peso delle donne straniere renderebbero necessari rapidi adeguamenti, in assenza dei quali cresce l'incertezza del lavoro delle persone. Un altro segnale preoccupante è stato quello della bassa partecipazione al lavoro di formazione delle agenti, presenti in 7 su 30, segno che non c'è fiducia che possano realizzarsi dei cambiamenti significativi. Il tempo di lavoro di queste persone è dedicato in buona parte all'ascolto e allo scambio

con le donne detenute, cosa importante ma che non si sa bene come svolgere, con rischi di sovrapposizione di ruoli, mancanza di modelli condivisi di riferimento, incertezza sul proprio lavoro. Questo aspetto è particolarmente rilevante in presenza di situazioni di tossicodipendenza, ma nessuna attività formativa è stata svolta in questa direzione. Infine, non sono stati presenti né gli amministratori, né gli operatori delle cooperative sociali, il che fa comprendere possibili difficoltà nel lavoro di rete.

Queste preoccupazioni e queste tensioni sono emerse nell'incontro conclusivo, anche con una certa durezza, cosa di cui non ci si deve troppo preoccupare. Semmai, il problema è che a questo punto il lavoro formativo doveva andare avanti, cogliere subito quelle domande ed approfondirne il senso, cosa che la rigidità dell'organizzazione e la mancanza di risorse non ha reso possibile. Nei mesi successivi ci sono però state delle modifiche, ad esempio a proposito della volontarietà dell'accesso, che testimonia una riflessione sulla appropriatezza dell'uso di certi parametri per la decisione. Qualche tempo dopo, alla fine del 2005, sono stati modificati i criteri di accesso, non facendo più riferimento alla volontarietà, ma concentrando l'attenzione sulla tossicodipendenza e sull'assenza di problematiche psichiatriche. Al di là della decisione in sé, questa è una testimonianza di come coloro che quotidianamente gestiscono la struttura debbano essere messi nelle condizioni di decidere ciò che è meglio per le persone di cui si occupano. Errori potranno verificarsi, senza dubbio: può darsi che una finalità (come, ad esempio, quella di arrivare alla capienza dell'istituto) abbia la prevalenza su altre. Quello che interessa è che se persone competenti e in buona fede, discutono tra loro, verificano i loro rispettivi punti di vista, devono poi poter prendere delle decisioni che incidano rapidamente sulle situazioni che devono affrontare.

## A proposito di Massa Marittima

---

Massa Marittima è un caso molto diverso da quello di Empoli, anche se si tratta di una casa mandamentale essa pure nuova, terminata nel 1993 e destinata nel 2001 al trattamento avanzato. Accoglie detenuti con pene brevi, senza problemi di dipendenze, che abbiano tenuto buona condotta, con la finalità della sperimentazione del trattamento centrato sul lavoro esterno. È in una posizione molto bella e si compone di due blocchi con una parte detentiva di due sezioni per 34 posti (28 quelli regolamentari), con la presenza di palestra, due sale polivalenti, biblioteca, sala di "bricolage" e laboratori, mensa, cappella, area verde per i colloqui, due cortili per i passeggi; vi sono inoltre gli alloggi per gli agenti. Detto così, sembrerebbe che si stia parlando di una specie di comunità, o, meglio, che le relazioni interne possano avere molti aspetti di un ambiente comunitario, caratterizzato da conoscenza reciproca, da relazioni faccia a faccia quotidiane, dalla condivisione, pure diversa, di uno spazio appropriato per la creazione di relazioni positive. Come altre situazioni, nella sua prima fase di attività ha visto una presenza di detenuti molto limitata, salvo poi crescere fino al provvedimento di indulto, che ha prodotto, come altrove, una forte contrazione.

Ai fini dell'esperienza formativa di cui si occupano queste note, va subito detto che a Massa Marittima, per varie ragioni non fu possibile fare l'incontro di programmazione delle attività, e che quindi il modello generale prospettato fu quello di Empoli, salvo che la centralità delle dipendenze veniva sostituita dalla questione del lavoro esterno e delle modalità con cui venivano costruite le opportunità per quel lavoro. Va anche aggiunto che la situazione di Massa Marittima era molto più "giovane" di quella di Empoli: nel 2003 si era all'inizio e questo spiega una certa insofferenza per il non vedere dei risultati, che poi invece sono venuti in seguito, sia in termini di numero di persone coinvolte, sia in termini di occasioni di sperimentazione del lavoro all'esterno.

Diversamente da Empoli, dove non sono mancate resistenze, a Massa Marittima la partecipazione degli agenti è stata assai numerosa. L'educatore è però partito dall'accettare, come punto di inizio della discussione, dall'idea del "fallimento" del modello che si era tentato di applicare a Massa Marittima. Di fronte alla situazione dei detenuti assai poco numerosi, alle difficoltà di dare corso al progetto generale, anche per le procedure amministrative proprie dell'amministrazione

ne locale, il riconoscimento del “fallimento” del modello era forse, in quel momento, inevitabile, quanto eccessivo. Fallimento non significava che non fosse stato fatto o tentato nulla: c’erano delle prospettive per la falegnameria, c’era stato un impegno della cooperazione sociale, contatti anche in ambiti territorialmente lontani come quello della forestale nella zona del parco naturale dell’Uccellina, e altri episodici inserimenti. Tuttavia, l’aria che si respirava era un po’ quella di una scommessa che non si era riusciti a vincere e, di fronte a questo, si sviluppava una dinamica interna tra il personale con una posizione molto critica da parte degli agenti collegata alla scarsità dei risultati. Al di là della discussione su quanti detenuti potessero essere ospitati nella custodia attenuata di Massa Marittima (chi diceva 30 chi 40), la sostanza era che nessuno vedeva come si potesse scommettere che in un tempo ragionevole si sarebbe raggiunta la copertura dei posti disponibili con azioni che garantissero, non certo in modo assoluto, il lavoro, ma creassero comunque sempre nuove opportunità di inserimento, pur nella flessibilità che oggi caratterizza tutto il mondo del lavoro. Si è presentato il consueto problema della “selezione” dei detenuti e ciò in due direzioni: la prima consisteva nella selezione per l’arrivo a Massa; la seconda era quella per l’inserimento in un lavoro. Ambedue queste selezioni presentavano forti criticità: la prima tendeva infatti ad essere molto rigida; la seconda legava strettamente il successo dell’inserimento nel lavoro alla possibilità di “non correre rischi” e di non proporre alle aziende o cooperative delle persone che potessero fallire o creare problemi alla struttura. Ambedue le selezioni chiamavano in causa la relazione tra componente educativa e sociale da un lato e gli agenti dall’altro. In primo luogo perché gli agenti affermavano di non essere messi nella condizione di conoscere e condividere la strategia generale; in secondo luogo perché facevano capire di non essere coinvolti nella decisione di andare in questa o quella direzione nei casi specifici. In ogni caso si era in un carcere: custodia attenuata non significava nulla, in fondo, perché vigevano tutte le norme specificamente in vigore in un carcere. Il tutto seguito dalla considerazione che, se avessero voluto fare i “poliziotti penitenziari”, tutto poteva essere messo in discussione. E ognuno sa che questo è vero. Posti di fronte alla eventualità che le “regole” potessero essere chiarite all’interno del carcere con il loro consenso e che il tutto potesse essere messo nero su bianco con uno strumento apposito (da un regolamento ad un ordine di servizio) non c’è stato un rifiuto. Posti anche di fronte al fatto che la loro “osservazione” si svolgeva sulla base del buon senso o del senso comune, e che quindi era necessario discutere su questo, la risposta non è stata negativa. Anche di fronte alla necessità di conoscere meglio le modalità del lavoro così come erano andate configurandosi nei tempi più recenti (la legge Smuraglia, ma anche l’avanzare della flessibilità del lavoro e la necessità di guardare oltre i confini di Massa, perché lì sarebbe stato impossibile vincere la scommessa di arrivare a 30 detenuti, la risposta non è stata negativa). Lo stesso può dirsi a proposito di iniziative sui temi della salute e della sicurezza sul lavoro, soprattutto considerando che temi di questo genere, oltre a fornire conoscenze, appartengono tanto ai detenuti che devono essere inseriti quanto al personale che di questo inserimento deve occuparsi. Lo stesso può dirsi della conoscenza dei meccanismi del mercato del lavoro e delle trasformazioni che questi hanno subito negli ultimi anni. Ma questo introdurrebbe una versione della formazione integrata che dovrebbe vedere insieme operatori, volontari, soggetti esterni e detenuti.

## A proposito di Prato

Perché inserire Prato in questo contesto, considerato che la proposta iniziale di coinvolgere questo istituto nell’esperienza di formazione non ha poi avuto seguito? L’esperienza di riferimento era quella della sezione ottava di media sicurezza, sede del polo universitario penitenziario, attivo però, come si dirà, in altre sezioni dell’istituto stesso. Si possono dare, fra le molte possibili, due risposte tra loro abbastanza diverse.

La prima considera le differenze quanto a grandezza e complessità dell’istituto, il secondo della Toscana, con i suoi differenti regimi detentivi, e quindi le difficoltà maggiori di inserire nell’organizzazione quotidiana una esperienza di formazione che avrebbe dovuto coinvolgere molte unità di personale, dal momento che attorno alla sezione ottava ruota un

numero abbastanza ampio di unità di personale della sicurezza, e questo per una scelta condivisa fatta all'inizio, e cioè quella di non creare una sezione con personale dedicato, perseguendo una organizzazione del lavoro che permettesse a molte persone di conoscere questa esperienza della sezione universitaria. Si tratta di una questione generale che potremmo definire strategica, nel momento in cui si doveva decidere se il personale dovesse essere impegnato con continuità in compiti ben circoscritti ad un ambito detentivo o dovesse invece avere esperienza di tutte le situazioni presenti nell'istituto. Nel caso del polo universitario penitenziario si optò per la seconda ipotesi.

La seconda risposta è che l'esperienza della sezione ottava di media sicurezza rappresenta una realtà che, pur con caratteristiche particolari, non può essere ricondotta alla custodia attenuata per come attualmente è definita. È vero che i detenuti, tutti studenti universitari, dispongono di una cella singola, riempiono l'intera sezione, sono aperti per tutta la giornata, hanno incontri frequenti con persone che vengono dall'esterno, preparano, sia pure con difficoltà di vario tipo, e sostengono esami, dispongono di uno spazio di studio con alcune attrezzature di lavoro ed un fondo librario, qualcuno ha raggiunto la laurea ed altri lo faranno. Il lavoro della sorveglianza è diverso dalle altre sezioni, e non nelle mansioni, ma nel clima che si crea nella sezione: entrati dal cancello della sezione ci si trova in un ambiente particolare. Tuttavia sarebbe improprio dire che si tratta di una custodia attenuata, in quanto nessuno dei parametri sin qui visti ricorre nella formazione del gruppo ospitato nella sezione. Vi sono pene lunghe e pene meno lunghe, vi sono italiani e stranieri, si accede sempre a partire da una scelta personale di proseguire un percorso di studio avviato in carcere o di valorizzare un diploma di scuola superiore acquisito in un passato, a volte abbastanza lontano, si sceglie una strada con motivazioni prevalenti di crescita culturale o con la speranza di potersi in futuro avvalere delle conoscenze che verranno da questo o quel corso universitario ai fini di un lavoro o, anche, in un'altra direzione, per ragioni strumentali: tutto questo a partire da un diritto che è quello della propria personale formazione, diritto che è compito dell'istituzione scolastica e universitaria rendere concreto. Ho ricordato spesso gli studenti universitari che in passato si iscrivevano all'università per ottenere il rinvio del servizio militare, o quei giovani che si iscrivevano, riscuotevano la prima rata di presalario e poi sparivano. Ricordo questo perché sovente è un argomento utilizzato in carcere e che si rischia di far valere solo nelle situazioni di difficoltà.

Al di là di questo, voglio dire che se alcune condizioni concrete in qualche misura assomigliano a quelle di una custodia attenuata, le modalità di accesso e il centro dell'esperienza sono assai diversi. Si tratta di una situazione assai diversa, da quella, ad esempio, del polo universitario di Torino, definito a priori custodia attenuata. In quel caso si entra in base ad un bando nazionale all'interno del quale è l'istituto di pena che fa le scelte di chi entra, si possono seguire i corsi di due facoltà universitarie i cui docenti operano in regime di lavoro volontario, c'è il contratto con il detenuto, c'è insomma l'insieme di relazioni centrate sulle decisioni dell'istituto stesso, il che è come dire che vi sono dei criteri di selezione analoghi a quelli delle custodie attenuate che conosciamo. Non è così nel caso di Prato media sicurezza perché qui l'accesso è aperto ai detenuti in Toscana, c'è la possibilità di svolgere studi universitari in altri istituti della regione, l'istituto consente la ricognizione delle domande e valuta se esistano delle ragioni gravi di difficoltà, decide discutendo con l'università, partendo però dal principio che, nell'ambito delle possibilità e del rispetto delle leggi, queste richieste abbiano il diritto di essere poste nelle più diverse condizioni.

È ovvio che, in questa situazione, solo una parte dei detenuti studenti può essere collocata in quella sezione, l'ottava, che potrebbe essere definita a custodia attenuata. L'istituto stesso ha proposto all'università di accogliere richieste di studio provenienti da aree di particolare sofferenza e, a partire da Prato, in particolare dalla sezione protetta, si sono considerate richieste provenienti dall'ospedale Psichiatrico Giudiziario di Montelupo. E, sempre l'istituto di Prato ha aperto questa possibilità in una sezione di alta sorveglianza, che ospita oggi un bel gruppo di studenti, certo in condizioni più difficili (sicuramente sul versante dell'esecuzione della pena, ma non sempre anche per condizioni socio-culturali), ma non per questo con risultati meno rilevanti.

Quindi, ne deriva che garantire un diritto significa sì avvalersi delle possibilità di dar vita a sezioni a custodia attenuata/trattamento avanzato, ma non esclude affatto che questo diritto non debba essere riconosciuto e praticato anche in condizioni assai diverse e problematiche. Sviluppare studi universitari (ma lo spesso si può dire della formazione professionale) comporta sempre più di frequente la necessità di organizzare dei tirocini formativi all'esterno. Dando per acquisito che chi non abbia le condizioni giuridiche per farlo dovrà attendere che si creino, per quelli che possono aspirarvi è necessario che si creino le condizioni di una collaborazione con enti, aziende, organizzazioni che costituiscono una rete sociale finalizzata a questo scopo e propedeutica ad un futuro inserimento lavorativo. In questo caso la rete va costruita con operatori interni, esterni, volontari insegnanti, ma anche con realtà produttive e di servizio, pubbliche, private o del terzo settore senza la necessità di particolari protocolli, esistendo le norme necessarie per dare attuazione agli ordinamenti.

Dunque, possiamo concludere che l'esperienza di Prato realizza una custodia attenuata particolare finalizzata a dare realizzazione ad una domanda di formazione che è un diritto tutelato; adatta comunque, nei limiti della legalità, le esigenze custodialistiche in altre situazioni, ad esempio permettendo ad uno studente che si trovi in una situazione penale di partecipare a momenti didattici in un altro ambiente; accoglie, come nel caso dell'alta sorveglianza, detenuti da altri istituti che ne facciano domanda, fatta salva soltanto la valutazione, a fronte della decisione ministeriale, dell'eventuale incompatibilità, e lo fa, evidentemente, in accordo con altri gradi dell'istituzione penitenziaria stessa.

Il caso di Prato, dunque, ci mostra una gradazione di modalità di attenuazione come possibile strumento per migliorare la qualità della formazione (e quindi del trattamento), senza escludere altri che ne abbiano i requisiti. Prato ci offre l'opportunità di analizzare anche un altro aspetto della questione e che potremmo chiamare quello degli effetti non voluti o imprevisti di un intervento. Se si realizza una sezione con caratteristiche particolari in un istituto ampio e con differenziate situazioni di detenzione, si determinano anche delle possibilità di contraccolpi sull'organizzazione, sia in relazione a posizioni diverse che si possono riscontrare tra il personale, in particolare quello dell'area sicurezza, ma anche tra i detenuti stessi, in termini di comparazione delle condizioni e di percezione della giustizia/ingiustizia, dell'ammissibilità/non ammissibilità, con dei riflessi che bisogna prevedere, ascoltare, discutere e, possibilmente superare. Va da sé che la custodia attenuata e il trattamento avanzato sono quasi sempre collocati in istituti di piccole dimensioni, dove i problemi derivanti dalla comparazione delle situazioni non si presentano direttamente: tuttavia ci sono esperienze anche in istituti di grandi dimensioni.

Quante sono le situazioni a custodia attenuata a Prato? Formalmente nessuna, nella realtà quotidiana, forse una, nell'intero lavoro dell'istituto, difficile dire. Ma resta il fatto che un centinaio sui 126 detenuti che hanno tentato la strada degli studi universitari tra il 2000 e il 2007 lo ha fatto a Prato con esiti diversi ma sempre dentro il collegamento, anche conflittuale, tra istituto ed università. Il conflitto è un vissuto quotidiano, a partire dalla gestione delle molte persone che entrano in carcere con ruoli diversi fino ad arrivare a dei momenti di conflitto aperto (ce ne sono stati pochissimi, ma forti, che per un po' bloccano questa o quella decisione, ma che sono affrontabili nella chiarezza, pur in presenza di valutazioni difformi). Le variazioni che ci sono tra una sezione a custodia attenuata composta secondo precisi criteri di selezione e una situazione non formalizzata possono dar luogo in ambedue i casi a dei risultati interessanti, ma la conclusione, non può che essere quella di affidare agli istituti stessi, in collegamento con le loro reti sociali, la progettazione e la realizzazione delle situazioni di custodia attenuata e di trattamento avanzato, accettando una pluralità di esperienze lungo il continuum dell'espiazione delle pene. Se questo non avviene, salta il principio dell'individualizzazione del trattamento. Un'ultima annotazione riguarda il rapporto tra custodia attenuata e territorializzazione. Credo sia ovvio per tutti che, ai fini della formazione delle persone e della loro inclusione sociale, la residenza nel territorio (regionale, ma definibile anche secondo altri criteri) rappresenta una condizione rilevante per un'azione di successo. Nel caso di Prato e di tutte le sedi in cui le Università di Firenze, Pisa e Siena realizzano esperienze di studio universitario, il criterio adottato è quello della detenzio-

ne in istituti della Toscana: questo perché, essendo l'istruzione e la formazione un diritto, sarebbe improponibile che nello stesso istituto ciò venisse negato ad un non residente. Ovviamente la domanda proveniente da altri territori si è manifestata in questi anni, riproponendo il problema, il che sta ad indicare la fragilità di parametri che hanno sì un valore pragmatico, ma che non resisterebbero ad un esame critico. La conseguenza di ciò è che dobbiamo pensare a molte situazioni possibili.

## Osservazioni generali

Se riprendo l'invito che Margara rivolgeva presentando i dati dell'Osservatorio e cioè quello di tener conto, oltre che delle strutture specificamente destinate al trattamento avanzato, anche delle esperienze "significative", mi imbatto nella domanda su quante e quali siano queste esperienze significative di trattamento avanzato e come e da chi vengano definite tali: temo che una risposta precisa non sia disponibile, ma penso che siano molte di più di quante ne vengano conosciute e valorizzate, sia pure distribuite in modo diverso per tipologia di attività, per territorio o per insieme di legami che riescono ad attivare. Del resto, questo avviene in ogni altro sistema, si tratti di istruzione o di sanità, di aziende o di organizzazioni del terzo settore. Tuttavia l'opinione pubblica viene indotta a considerare prevalentemente le situazioni problematiche e reagisce a questo in funzione di interessi da tutelare, di sanzioni da promuovere, di rivendicazioni da avanzare, di paure da cui difendersi; sembra invece non considerare le finalità cosiddette riabilitative della pena, che meglio potremmo definire formative e di inclusione sociale, per cui la mancanza di queste, come del resto il mancato rispetto del trattamento di base o il verificarsi di comportamenti contrari al senso di umanità e alla dignità delle persone non solo non vengono conosciuti, ma, anche quando siano portati a conoscenza, non suscitano reazioni. Questo fa sì che anche esperienze significative vengano conosciute dalla pubblica opinione solo quando assumono modalità tali che comportano esse stesse la comunicazione, la conoscenza, la rappresentazione pubblica, come nel caso delle attività teatrali, il cui risultato viene posto di per sé all'attenzione del pubblico (si pensi soltanto alla vicenda della Compagnia teatrale di Volterra e al successo che il teatro incontra tanto all'interno quanto all'esterno).

Le azioni invece che si concentrano su singole persone e su gruppi per realizzare un obiettivo di crescita delle conoscenze e competenze personali (attraverso la formazione, l'istruzione, i legami sociali a partire da quelli familiari, le attività di socializzazione), rimangono nel cono d'ombra del carcere prodotto da un tacito e diffuso consenso che "non vuole sapere", non "vuole far conoscere", cono d'ombra che ogni sistema a modo suo produce come strategia difensiva, di regolazione delle tensioni interne, di autoconservazione.

La formazione integrata così come era stata pensata nell'esperienza di Empoli e Massa Marittima è una modalità interessante di affrontare questa situazione. È stato infatti interessante osservare come nel corso delle discussioni emergessero i bisogni di conoscenza, il riconoscimento delle differenze, dei contrasti, delle difficoltà a cui andavano incontro le persone in ragione di ciò che caratterizzava il loro lavoro, del modo in cui assumeva rilevanza per loro ma non per altri, la messa in scena delle strategie di adattamento, di scambio o di minaccia, le tensioni collegabili a ruoli o ad appartenenze. La circostanza che a quel momento formativo partecipassero persone provenienti da ambienti diversi ma appartenenti comunque ad un territorio (volontari, realtà del terzo settore, amministratori locali, professionisti della salute, dell'istruzione, di attività creative in campi diversi), prometteva, pur nei contrasti, una possibilità di allargare le opportunità di conoscenza reciproca, dei problemi da affrontare, delle preoccupazioni, delle incertezze. Allo stesso tempo emergevano i vincoli insiti in regole non definite, nelle difficoltà di ottenere certe decisioni, nella difficoltà di poter agire con trasparenza, nelle mancate assunzioni di responsabilità.

Ho fatto cenno più sopra, chiudendo il paragrafo su Empoli, alla sensazione di un deficit di fiducia reciproca tra le diverse componenti di fronte alle decisioni che è necessario prendere per realizzare esperienze di trattamento avanzato in

situazioni di custodia attenuata e, più in generale, per le iniziative di inclusione sociale. Si avverte abbastanza spesso questo deficit di fiducia nel sistema complessivo, nei suoi rapporti interni tra operatori, direzioni, magistrati, volontari, amministrazioni locali e quant'altro. Si avverte il peso della lunghezza dei tempi di decisione, dell'eccessiva proceduralizzazione, della distanza tra ciò che sarebbe necessario poter fare e ciò che effettivamente si potrà fare. Probabilmente attività formative che coinvolgano magistrati e amministratori locali, oltre agli operatori, gli insegnanti e i volontari, sono abbastanza rare. Eppure, quanto sarebbero utili, soprattutto se fossero organizzate in modo efficiente, su argomenti definiti in modo condiviso, orientate a far maturare delle decisioni (positive o negative poco importa). Le esperienze che abbiamo realizzato interessavano gli attori delle iniziative là dove il copertone tocca la strada: ma era come se pesasse sempre qualche interrogativo sul resto del sistema: e soprattutto non coinvolgevano i destinatari finali, i cui bisogni formativi sono la ragion d'essere e il punto di partenza di questi tentativi di una inclusione che, a un certo punto dell'espiazione della pena potrebbe manifestarsi già nella detenzione.

Se la custodia attenuata nasce prima della legge del Novanta sulle tossicodipendenze (e del 309 Testo unico) come si evince dall'esperienza di Solliccianino e se Solliccianino rappresenta una soluzione centrata sul problema della tossicodipendenza e se Massa Marittima rappresenta un tentativo concreto di centrare l'esperienza sulla proiezione lavorativa all'esterno (escludendo sia situazioni di tossicodipendenza, sia quadri psichiatrici), già questo ci indica una via aperta per un processo di differenziazione, processo di cui siamo soltanto all'inizio. Ora, la direzione intrapresa con Solliccianino è sembrata orientarsi verso la soluzione Castelfranco Emilia, quindi con il coinvolgimento in carcere di comunità terapeutiche accanto ai Sert, ma sempre in un quadro carcerario e comunque in presenza di punti di vista molto diversi; verso dove si orienterà l'esperienza di Massa Marittima e, soprattutto, quante altre possibilità ci sono? Quali saranno gli elementi centrali su cui misurare queste esperienze? È ragionevole pensare che la via aperta da queste strutture maturi in una differenziazione di obiettivi centrali (terapeutici della tossicodipendenza, di proiezione all'esterno con il lavoro, di sviluppo dell'istruzione e della formazione e chissà in futuro quanti altri ne sarebbero possibili) la cui responsabilità sia attribuita alle strutture decentrate e al territorio inteso come istituzioni locali, volontariato, terzo settore, aprendo delle sperimentazioni che mostreranno la loro validità sul campo e nei tempi necessari? E questa strategie dovranno essere perseguite in strutture ad hoc, oppure potranno essere decise in ogni istituto dove ci siano le forze, la competenza e la motivazione per investire su futuro?

Mi avvio a concludere ancora con le parole che Margara scrive nel suo intervento in questo volume: "si può affermare che questo ultimo modello di carcere (quello che realizza la Costituzione e le leggi – nota mia) è possibile perché c'è, esiste, funziona: ovviamente funziona meglio di quello che resiste a negarsi al cambiamento. Non sono moltissimi, ma ci sono istituti penitenziari che hanno operato la scelta "rivoluzionaria" di attuare la legge. Lo fanno talvolta utilizzando situazioni favorevoli, talaltra superando o ignorando situazioni sfavorevoli, ma, sempre, lo fanno realizzando il consenso dei vari operatori: consenso che si realizza quando le varie componenti della organizzazione di un istituto sono consapevoli che devono volere tutte la stessa cosa e che nessuna di esse ha una missione propria che deve prevalere sulle altre." Se la Regione ha sostenuto queste esperienze, considerando che il suo ruolo è destinato a crescere molto in tempi abbastanza prossimi, dovrebbe includere questa formazione nei suoi programmi ed operare perché sempre più si creino occasioni di libera discussione, coinvolgendo tutti i portatori di interessi, naturalmente detenuti compresi.

#### NOTE

- 1 Margara A., Presentazione dell'Osservatorio 2004, "Utilizzare l'Osservatorio e le ricerche", Fondazione Michelucci.
- 2 Cielo Beltran Barbosa (dal giornale: "Ragazze Fuori" –periodico della Casa a Custodia Attenuata Femminile di Empoli – Supplemento n. 1 del dicembre 2004 al n. 3 del novembre 2004 di Empoli. *Periodico dell'Amministrazione comunale*).

- 3 Margara A., Presentazione, cit. "Sotto questo profilo, è rilevante innanzitutto che vi sia un trattamento generale di tutti i detenuti che risponda alle loro indispensabili esigenze di vita, che attengono, pertanto, alla alimentazione, alla possibilità di svolgimento di attività fisica che compensi gli effetti negativi della istituzionalizzazione, al rispetto delle condizioni igieniche richieste nei locali comuni di vita durante il giorno e nei locali di permanenza durante la notte, alla cura della salute e al bisogno di specifiche cure, nonché al rispetto in genere degli altri bisogni della persona. Tale complessivo trattamento deve avere a monte una presa in carico di ogni persona: solo questa, infatti, consente di conoscere le esigenze di ciascuno. La legge prevede poi, particolarmente per le persone in esecuzione di pena, , estensibili anche a coloro che si trovano in custodia cautelare, trattamenti specifici, che sono articolati in lavoro, istruzione, religione, attività culturali e ricreative, rapporti con la famiglia e che dovrebbero consentire di porre in essere un trattamento individualizzato per ciascuno, in attuazione di un programma redatto all'inizio della esecuzione e aggiornato successivamente."

# **ORDINE & DISORDINE**

**a cura della Fondazione Michelucci**

## ORDINE & DISORDINE

---

### *Curatori del volume*

Alessandro Margara, Saverio Migliori, Alessio Scandurra, Nicola Solimano

### *Progetto grafico e realizzazione*

Alessandra Misuri (Fondazione Michelucci)

### *Referenze fotografiche*

La sequenza di immagini interne al volume è relativa all'inaugurazione del Giardino degli Incontri presso il carcere di Sollicciano a Firenze, il 27/6/2007. Foto: Archivio della Fondazione Michelucci

## Regione Toscana - Assessorato alle Politiche sociali

---

Via di Novoli 27 – 50126 Firenze – Tel. 055/4382111

[www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)

### *Assessore*

Gianni Salvadori

### *Dirigente settore Cittadinanza sociale*

Giovanni Lattarulo

### *Dirigente settore Governo socio-sanitario*

Giovanna Faenzi

### *Referente area Carcere*

Piero Luchetti Martignoni

## Fondazione Giovanni Michelucci onlus

---

Via Beato Angelico 15 – 50014 Fiesole – Tel. 055/597149 – Fax 055/59268

[fondazione.michelucci@michelucci.it](mailto:fondazione.michelucci@michelucci.it) – <http://www.michelucci.it>

### *Presidente*

Alessandro Margara

### *Direttore*

Corrado Marcetti

### *Coordinatore delle attività di ricerca*

Nicola Solimano

### *Comitato scientifico*

Nedo Baracani, Francesco Carnevale, Claudia Conforti, Mauro Cozzi, Adriana Dadà, Silvano D'Alto, Giuseppe Faso, Giuseppe Germano, Ezio Godoli, Raimondo Innocenti, Patrizia Meringolo, Giancarlo Paba, Massimo Pavarini, Gianni Pettena, Ines Romitti, Emilio Santoro, Alessandro Suppressa, Antonio Tosi, Lamberto Tozzi

### *Consiglio di amministrazione*

Paolo Bechi, Roberto Dami, Michelangelo Fabbrini, Aldo Frangioni, Franco Gori, Stefano Salmoria, Enrico Loris Vannucci

## **PREFAZIONI**

---

Gianni Salvadori	<i>Assessore alle Politiche sociali della Regione Toscana</i>	4
Maria Pia Giuffrida	<i>Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria</i>	6
Alessandro Margara	<i>Presidente della Fondazione Michelucci</i>	9

## **ORDINE&DISORDINE**

---

<b>Il destino del carcere</b>		17
Alessandro Margara		
<b>Per un governo democratico della sicurezza</b>		51
Massimo Pavarini		
<b>Indulto e recidiva</b>		59
Claudio Sarzotti		
<b>Ossessione securitaria e criminalizzazione degli esclusi</b>		67
Salvatore Palidda		
<b>La detenzione degli stranieri</b>		79
Alessio Scandurra		
<b>La difesa dei non abbienti in Italia: problemi e prospettive</b>		97
Katia Poneti, Alida Surace		
<b>Carcere e sanità. Situazione e prospettive in Italia</b>		111
Bruno Benigni		
<b>Un percorso per il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		125
Forum nazionale per il diritto alla salute in carcere		
<b>Gli Ospedali psichiatrici giudiziari</b>		135
Franco Scarpa		
<b>Prospettive di riforma dell'imputabilità</b>		143
Francesco Maisto		
<b>Droghe e "valori": un ritorno al futuro</b>		151
Grazia Zuffa		
<b>Droghe, legge penale e carcere</b>		161
Franco Corleone		

## **L'OSSERVATORIO SULLE STRUTTURE PENITENZIARIE DELLA TOSCANA**

---

<b>Le cifre della detenzione in Toscana</b>		171
Saverio Migliori		
<b>Misure alternative e recidiva: il caso della Toscana</b>		181
Eleonora Garosi		
<b>Area penale esterna in Toscana. Effetti dell'indulto</b>		205
Stefano Cinotti, Rossella Giazzi, Beatrice Lippi, Susanna Rollino		
<b>La percezione del trattamento</b>		211
Patrizia Meringolo		
<b>Esperienze di formazione integrata</b>		231
Nedo Baracani		
<b>Il trattamento dei condannati per abusi sessuali in carcere: il progetto della Casa circondariale di Prato</b>		243
Pasquale Scala		
<b>Gli autori</b>		254

## Il trattamento dei condannati per abusi sessuali in carcere

### Il progetto della Casa circondariale di Prato e le sue implicazioni socio-educative

Pasquale Scala

L'Amministrazione penitenziaria, nell'ottica di affrontare la complessità dei problemi legati alla esecuzione della pena di *sex offenders*, e sotto la spinta della legge 15/2/1996, n. 66, recante "norme contro la violenza sessuale" e della legge 3 agosto 1998, n. 269, recante "norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù", ha attuato, nell'ambito di un programma europeo di cooperazione tra Stati volto a contrastare la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini, due progetti denominati: Wolf e For Wolf.

Il progetto Wolf (*Working on lessening fear* – lavorare per diminuire la paura) promosso dall'Istituto superiore studi penitenziari del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, ha avuto come principale obiettivo quello di incoraggiare lo studio e la ricerca sul trattamento riabilitativo dei detenuti condannati per reati sessuali su minori e di favorire scambi di esperienze e di informazioni tra operatori di varie nazionalità addetti al loro recupero. Attraverso tale esperienza, alla quale hanno partecipato, tra gli altri, operatori delle aree educative di diversi istituti penitenziari italiani, si sono ampliate le conoscenze sull'argomento e si è avviata un'analisi su ciò che è stato fatto in quest'ambito di interventi in altre realtà europee e nordamericane; soprattutto, si è delineata la gamma di metodologie d'intervento e strumenti operativi per attivare percorsi di riabilitazione in conformità ai rispettivi sistemi normativi di riferimento.

Con il secondo progetto For Wolf (Formazione per Wolf), invece, l'Amministrazione penitenziaria ha messo in campo una serie di offerte formative di alto profilo tecnico-professionale per colmare le enormi difficoltà che gli operatori, che si occupano di temi tanto delicati, affrontano nel loro lavoro quotidiano (Mariotti Culla e De Leo 2005). Sono stati organizzati seminari di formazione che hanno coinvolto, questa volta, una rappresentanza di operatori di diversi istituti penitenziari e provveditorati regionali, ma scelti tra i vari ruoli professionali delle aree educative e della sicurezza. L'Istituto superiore studi penitenziari del Dap che ha condotto anche questa seconda iniziativa, attraverso lo strumento della formazione ha inteso sollecitare la formulazione e lo svolgimento di programmi di intervento per il trattamento dei *sex offenders* da realizzare negli istituti penitenziari italiani, con lo scopo di attivare strategie di prevenzione e contrasto delle loro condotte devianti recependo così le raccomandazioni di direttive europee. Nel far questo si è voluto sensibilizzare le direzioni degli istituti penitenziari a ricercare partner locali per la creazione di una rete sul territorio che fosse in grado di intervenire a sostegno dei progetti operativi compartecipando al loro finanziamento.

La direzione della Casa circondariale di Prato, partendo proprio dagli stimoli offerti da tali progetti, ha elaborato il progetto In. Tra. For Wolf (Interventi trattamentali per autori di reati sessuali detenuti presso l'istituto di Prato) coinvolgendo *in primis* la Regione Toscana e l'assessorato alle Politiche sociali del Comune di Prato, che hanno mostrato interesse ed hanno contribuito al cofinanziamento del progetto.

Grazie alla piena partecipazione di questi enti si è realizzato a Prato quanto era negli auspici del Dap e dell'Issp, ovvero un coinvolgimento delle migliori forze attive sul territorio di Prato, che partendo dalle istituzioni, e a quelle citate bisogna aggiungere l'Università degli Studi di Firenze, ha chiamato a raccolta l'intera collettività e le sue articolazioni di volonta-

riato. Il progetto nell'istituto di Prato si è avviato concretamente nel gennaio 2003, con l'istituzione nel reparto di media sicurezza della sezione *settima*, riservata esclusivamente ai detenuti autori di reati sessuali. Tale progetto si inserisce nel quadro dei principi del nostro ordinamento penitenziario ed è teso a dare risposte alle necessità espresse dalla società civile di avere la massima garanzia possibile che il condannato per reati sessuali non ricommetta altri reati una volta scarcerato. Esigenze indiscutibili, che richiedono il contributo dell'intera collettività per essere soddisfatte, ma che presentano alcune implicazioni che sarà bene precisare.

La comunità esterna sembra sia essenzialmente rassicurata dalla permanenza in carcere del pedofilo o dell'abusatore sessuale, in quanto lì non può arrecare alcun danno. Bisogna rendersi conto, però, che la pena della reclusione in carcere non può essere l'unico modo per prevenire il rischio che tali soggetti ricommettano reati; la carcerazione può solo neutralizzare le potenzialità devianti del soggetto per il tempo di durata della detenzione, ma la sua permanenza in carcere è destinata a durare fino alla scadenza della condanna. Allora, occorre intervenire laddove la prevenzione sociale sul territorio non è riuscita a essere efficace, predisponendo strategie di intervento che consentano la realizzazione di piani di trattamento individualizzati, poiché in questi casi, ancor più che per altre tipologie di detenuti, è necessario differenziare le strategie d'intervento e gli strumenti operativi, dato che gli autori di reati sessuali non costituiscono una categoria omogenea. Questo è ciò che si sta cercando di fare con i *sex offenders* reclusi nell'istituto penitenziario di Prato.

## Il riconoscimento dei diritti del detenuto

Nel prendersi carico dei problemi connessi alla riabilitazione dei *sex offenders* non bisogna rischiare di tralasciare il senso e il valore di principi fondamentali che salvaguardino l'invulnerabilità di alcuni diritti della persona, anche se questa è in stato di reclusione. Il riferimento chiama direttamente in causa i diritti fondamentali dell'uomo così come espressi nella Dichiarazione universale dei diritti umani proclamata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea adottata al Consiglio europeo di Nizza nel dicembre del 2000, che lo Stato italiano, facendo parte della Comunità europea e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, è tenuto a rispettare. Tale obbligo è desunto da quanto stabilito dall'art. 10, comma 1, della nostra Carta costituzionale, che così recita: "L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute". I diritti fondamentali dell'uomo ispirati ai principi di libertà, uguaglianza e fratellanza tra gli uomini, nella loro formulazione moderna costituiscono una realtà complessa che rinvia, nella nostra società di Stati-nazione, al problema di garantire l'equilibrio tra: norme, fatti sociali, prestazioni funzionali e tecniche di controllo. È da questa difficoltà che scaturisce la necessità di istituire dispositivi che preservino l'invulnerabilità dei diritti fondamentali della persona, perché proprio in essi si concentrano questioni vitali per l'essere umano.

Tuttavia, l'esercizio dei diritti, che racchiude in sé il significato di libertà di scelta, deve essere sempre messo in relazione al contesto comunicativo e relazionale in cui l'individuo è inserito. In virtù di questo, l'individuo, in ogni situazione, costruisce una rappresentazione di sé in base a ciò che fa e dice, agisce nella rete di rapporti in cui è inserito in base al complesso sistema di motivazioni e di aspettative che è capace di mettere in gioco ed è sempre esposto al rischio di fallimento mettendo a repentaglio la propria dignità. Egli deve sapersi controllare in presenza di altri, non può dare sfogo a ogni sua esigenza, deve imparare a non rivelarsi troppo e selezionare ciò che è bene tenere nascosto e ciò che può rivelare agli altri<sup>1</sup>. Questo incessante processo simbolico è strettamente connesso all'esigenza dell'uomo di socializzare e, nella condizione di reclusione, ciò acquista particolari connotazioni che dipendono soprattutto dalle sollecitazioni che egli riceve dall'ambiente che lo circonda, investendo il problema della costruzione e della difesa della propria dignità.

## La dignità mortificata dei senza anima e la via delle pari opportunità trattamentali

In carcere, tra i detenuti, vigono regole di comportamento non scritte; chi non le rispetta viene additato come "infame" e questo marchio comporta una serie di conseguenze per il malcapitato che, nella migliore delle ipotesi, lo induce a fare domanda di trasferimento per un altro carcere e a vivere da escluso nell'ambito della sezione cui è assegnato. Tali regole sono tanto più rigide e gravide di conseguenze negative, quanto più ci si avvicina ai reparti e alle sezioni di alta sicurezza, dove sono assegnati coloro che hanno commesso reati ritenuti di particolare pericolosità sociale come, per esempio, quelli per associazione a delinquere di stampo mafioso. Il detenuto di "rango" può fregiarsi dell'appellativo di "don" o "zio" ed esibire un'onorabilità spesso anche irriverente con i compagni di pena, ma che si mostra invece particolarmente rispettosa e quasi reverenziale con gli operatori e i rappresentanti delle istituzioni. All'estremo opposto, vi sono invece i "senza anima", coloro che potrebbero rientrare nella categoria che lo studioso Giorgio Agamben (1995 e 2005) ha definito dell'homo sacer<sup>2</sup>, nella quale sono inserite le persone cnicamente messe in disparte, costrette a vivere in sezioni a parte, perché condannate oltre che dai giudici e dall'opinione pubblica, anche da altri condannati. Sono coloro che si sono macchiati di reati di abuso sessuale sui minori, o di violenza sessuale e che la letteratura sull'argomento indica con il termine "sex offenders". Per queste persone, il discorso sul riconoscimento dei diritti fondamentali, sui requisiti minimi su cui fondare una relazione di aiuto, sulla dignità, assume toni inquietanti.

La dignità è uno dei beni più sensibili dell'uomo, essa è il frutto di una continua cooperazione sociale praticata in modo conscio o inconscio, le sue implicazioni coinvolgono l'uomo nel suo complesso, ed è tutt'altro che intangibile. La dignità della persona, proprio per la sua importanza, è salvaguardata da molti ordinamenti costituzionali di paesi occidentali, essa è menzionata nel nostro ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), che all'art. 1 prescrive: "Il trattamento penitenziario deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona".

Senza dignità, come mostra lucidamente anche Goffman (1961, 1963) nei suoi studi, l'uomo non può appagare le sue esigenze di autorappresentazione ed è costretto a ritirarsi dall'ambito comunicativo potendo solo aspirare di conformarsi a specifiche dinamiche di relazione con coloro che vivono la stessa condizione, senza poter ricostituire la propria identità. Alla luce di queste riflessioni, ci si potrebbe chiedere, per coloro che sono sottoposti a limitazioni della libertà personale, e ancor più per coloro che vivono in una sorta di apartheid carceraria, ma di quale dignità si tratta, ed ha senso parlare di rispetto della dignità in carcere?

In qualsiasi condizione l'uomo si trovi tende a costruire, destrutturare, modellare la propria personalità impegnandosi a preservare la propria dignità. Chi opera all'interno di un carcere può constatare come, anche nei luoghi più disagiati, là dove si è esposti al rischio di umiliazioni e maltrattamenti, la volontà dell'essere umano di forgiare e difendere la propria dignità si affermi a costo della vita<sup>3</sup>. Il carcere è una triste realtà, che s'impone con il suo apparato repressivo, ma può, tuttavia, fare danni peggiori di quanto non faccia oggi se chi vi lavora all'interno non agisce con adeguati interventi e strumenti.

La vasta letteratura che prende in esame i sistemi relazionali in ambito terapeutico e socio-educativo mostra ampi margini di operatività per aumentare l'efficacia dell'intervento nella relazione di aiuto<sup>4</sup>. Allora, in un'ottica di riduzione del danno, si ribadisce che, anche dal carcere, si può fare qualcosa per rinsaldare il rapporto tra chi ha commesso reati, seppure tanto gravi come nel caso dei *sex offenders*, chi ne ha subito le conseguenze e la società nel suo complesso. Bisogna consolidare le fondamenta di un tale impegno; si tratta, in altri termini, di coniugare i contenuti della relazione di aiuto al tipo di rapporto socio-educativo che è necessario instaurare con i *sex offenders*, i quali, dalle sezioni "protette", non chiedono altro che poter ricevere la stessa attenzione e lo stesso impegno nell'ascolto e nella prefigurazione di opportunità e prospettive di reinserimento sociale riservati ad altri detenuti.

## Economia di fiducia come condizione per un possibile patto trattamentale

La ricerca di consenso e il conseguente coinvolgimento simmetrico nella relazione operatore-soggetto recluso, sono resi problematici dalle motivazioni e dagli interessi spiccatamente strumentali e opportunistici da parte del destinatario dell'intervento educativo. Ma bisogna tenere presente che l'azione dell'uomo, in un qualsiasi contesto, è sempre orientata a uno scopo, e nel nostro caso, poiché i fattori in gioco (la libertà) sono di fondamentale importanza, è evidente che gli elementi di alterazione saranno a maggior ragione ben più marcati. Allora ci si potrà domandare: può mai esservi, in questa situazione, una effettiva *cooperazione* e, qualora vi sia, quale valenza potrebbe assumere l'atto di rendere esplicito un patto nel caso in cui la valutazione successiva all'osservazione di quel soggetto risultasse negativa?

Vi sono ragionevoli motivi per essere ottimisti e rispondere positivamente a tali domande. Si cercherà di giungere alle risposte che si ritengono più corrispondenti in tal senso, procedendo con l'eliminazione delle ipotesi che potrebbero apparire più accattivanti, ma che, invece, come si dirà più avanti, si sono rivelate poco efficaci per corroborare la relazione educativa in carcere e la necessaria cooperazione fondata su una reciproca fiducia dei soggetti coinvolti.

L'esigenza di circoscrivere il bisogno di fiducia e, allo stesso tempo, il bisogno di fare economia di fiducia<sup>5</sup>, ha impegnato gli individui da tempo, esigendo notevoli sforzi che, quasi sempre, hanno finito per creare espedienti vincolanti: si è fatto ricorso alla coercizione, al contratto, alla promessa. Ognuno di questi artifici è stato adottato con gradi diversi di sofisticazione, legittimazione e reciprocità da parte delle persone coinvolte. Tuttavia, l'uso di questi strumenti nell'ambito di una relazione educativa si è quasi sempre rivelato privo d'effetto perché fondato su presupposti sbagliati. Attraverso l'utilizzo di tali espedienti, infatti, si è sempre creduto di poter imbrigliare la sostanza di rapporti interpersonali in atti puramente formali che potessero compensare sentimenti di reciproca sfiducia. E se tale modalità ha mostrato la sua inefficacia in contesti che esigono la cooperazione degli interlocutori, come nel rapporto educativo, tanto più possono risultare fuorvianti nella relazione con il sex offender in carcere. A questo punto, si può tentare di rispondere alla domanda che ci si era posti più sopra relativa alla possibilità che vi possa essere, oppure no, effettiva cooperazione nella relazione educativa tra operatore-educatore e persona detenuta (nel nostro caso specifico il *sex offender*). E, alla luce di quanto detto finora, la risposta è sì, ma solo se si rispettano alcune condizioni senza le quali la cooperazione, di per sé, non reggerebbe. Tali condizioni chiamano in causa due fattori fondamentali della motivazione a cooperare: gli interessi e i vincoli. Dunque, a nostro avviso, nella relazione educativa tra operatore-educatore e *sex offender* potrà esservi effettiva cooperazione se si verificheranno le seguenti condizioni che attingiamo dall'analisi di David Good (1989), e cioè che la relazione:

- tratti di prospettive di lungo periodo dei partecipanti;
- metta in gioco piccole ricompense iniziali o addizionali;
- non presenti elementi di aggressività o strumenti di minaccia anche potenziale;
- non presenti ambiguità circa l'esatto oggetto della cooperazione;
- contenga un'elevata possibilità di comunicazione;
- faciliti il contatto tra i partecipanti;
- renda possibile un aumento graduale, passo passo, dei rischi legati a un nuovo rapporto cooperativo.

Solo in questo caso dunque potrà essere messo in gioco un livello iniziale di fiducia non elevato, ovvero si potrà economizzare la fiducia e abbassare la soglia dell'incertezza. La strategia operativa suggerita da David Good, risulta convincente e sembra adattarsi abbastanza bene al contesto della relazione educativa in carcere con i *sex offenders*. Essa fornisce alcuni elementi interessanti, che non sono certo esaurienti, ma che possono orientare l'agire educativo nel difficile contesto penitenziario. Ed è su tali presupposti che si sta sperimentando la possibilità di stipulare un patto trattamentale con il detenuto autore di reati sessuali nell'ambito del progetto in corso presso la Casa circondariale di Prato.

## Le fasi della sperimentazione presso la Cc di Prato nell'ambito del progetto In. Tra. For Wolf

L'istituzione di sezioni protette negli istituti penitenziari è una necessità che scaturisce dalla subcultura carceraria che attribuisce l'etichetta di "infame" a quanti si rendono responsabili di reati sessuali su minori. Il termine *sezione protetta*, evoca una sorta di rifugio/scampo dal coinvolgimento e dal confronto con la quotidianità del carcere, anche se, in tante occasioni, pone l'individuo di fronte alla necessità di guardarsi dentro, di scavare tra le problematiche familiari o della propria storia che possono averlo condotto fino a quel luogo. Per questo il rischio che si verifichino episodi di suicidio è piuttosto elevato. L'isolamento in cui vivono in carcere gli autori di reati sessuali determina un costante e progressivo deterioramento delle loro condizioni psicofisiche e li sottrae al necessario confronto con la realtà, rafforzando in loro la convinzione dell'inutilità della pena. In genere sono persone che hanno uno stile relazionale basato sulla negazione, modelli sociali di riferimento deboli e confusi: spesso sono stati essi stessi oggetto di abusi nell'infanzia e gli studi del settore dimostrano che essere state vittime di maltrattamenti e violenze rende più probabile il ricorso alla violenza, anche nel proprio ambito familiare e sui propri figli (de Zulueta 1999). Bisogna rendersi conto che, la mera logica retributiva della pena, la sola funzione incapacitante della reclusione, non raggiunge alcuno scopo oltre che quello di costituire un deterrente general-preventivo; essa finisce soprattutto per alimentare atteggiamenti e convinzioni distorte nel condannato, il quale interpreta la sua permanenza in carcere come il prezzo da pagare per i suoi errori o, nei casi estremi, come conseguenza di un rischio mal calcolato. In base a tale logica, il detenuto, al momento della scarcerazione, se non ha svolto, o iniziato a svolgere, un percorso trattamentale interno mirato alla sua risocializzazione, ha molte più probabilità di ricadere nei comportamenti devianti commessi in precedenza, per di più autoassolvendosi, convinto di aver ormai pagato per i propri errori e pronto ad assecondare di nuovo i suoi desideri perversi.

Il nostro ordinamento giuridico e in particolare quello penitenziario, si fondano su una concezione polifunzionale della pena<sup>6</sup>, che agli aspetti retributivi associa quelli legati alle funzioni di prevenzione e riparazione del danno insito nel reato, oltre che a quella rieducativa. Tuttavia, per assolvere alle funzioni menzionate, la pena deve necessariamente caratterizzarsi, in primo luogo, in base a una funzione riabilitativa, in virtù della quale il periodo della reclusione deve poter essere utilizzato dal detenuto per riflettere sul suo comportamento, per imparare a riconoscere e accettare le proprie responsabilità acquisendo la capacità di riprogettare il proprio futuro compatibilmente con le regole vigenti nella comunità in cui sceglierà di trascorrere il resto della sua vita. L'intento che muove il progetto è proprio quello di istituire un interscambio tra utenti e operatori, interni ed esterni, tale da stimolare il superamento di convinzioni distorte e sviluppare una reale capacità di riprogettare la propria vita nel rispetto delle regole di convivenza civile.

Al progetto hanno aderito e continuano a fornire il loro contributo, oltre che il Dap e l'Issp, il Provveditorato regionale dell'Ap per la Toscana, l'Uepe di Firenze (Ufficio per l'esecuzione penale esterna), la Regione Toscana e il Comune di Prato, la Magistratura di sorveglianza di Prato e Firenze e associazioni di volontariato quali l'Avp (Associazione volontariato penitenziario) di Firenze-Prato e l'associazione di volontariato Gruppo Barnaba di Prato-Maliseti. Per la complessità del progetto si è resa necessaria la partecipazione di personale specialistico esterno, in particolare di esperti in psicoterapia, inoltre, sono stati coinvolti docenti di varie università della Toscana, in primo luogo dell'Università di Firenze e di Pisa. A differenza di ogni programma di trattamento verso cui i detenuti si dichiarano disponibili riconoscendo l'autorità del tutor, lo svolgimento del programma per *sex offenders* presenta ulteriori complessità. La programmazione di questo tipo di trattamento ha richiesto un notevole impegno da parte di tutto il gruppo di lavoro e il ricorso ad alcuni cambiamenti organizzativi e strutturali per supportare e rendere fruibile l'accesso a esso. È stato necessario realizzare un alto livello d'integrazione tra gli operatori coinvolti. Prezioso è risultato il contributo del criminologo Silvio Ciappi, docente presso l'Università di Pisa, il quale ha assunto dagli inizi e fino all'autunno del 2006 la responsabilità scientifica del progetto con la collaborazione della dottoressa Valentina Palmucci, specialista in criminologia e esperta presso il Tribunale di sorve-

glianza di Firenze. A partire dal 2007, per la necessità di orientare l'approccio terapeutico su aspetti più clinici, la direzione scientifica del progetto è stata affidata al professor Davide Dettore, docente di psicopatologia del comportamento sessuale presso la facoltà di psicologia dell'Università di Firenze e presidente dell'Istituto Miller di Genova, il quale si è avvalso dei suoi collaboratori, il dottor Davide Coradeschi, ricercatore e psicoterapeuta impegnato presso l'Università di Padova, e il dottor Iglis Innocenti, esperto in somministrazione di test psicologici per la valutazione del rischio di recidiva. A questi sono state affiancate alcune neolaureate in psicologia per la somministrazione di test psico-diagnostici. In questa sede si ritiene di fornire solo alcuni elementi di informazione che riguardano il percorso seguito fino a oggi e le linee guida in base alle quali nel contesto dell'istituto penitenziario di Prato s'intende portare avanti il progetto.

Prima di iniziare il lavoro con i detenuti è stato necessario realizzare un percorso formativo per gli operatori direttamente interessati nella gestione del progetto, al fine di sostenerne adeguatamente le motivazioni e potenziare le competenze professionali. L'esperienza formativa ha messo in luce l'esigenza degli operatori di lavorare in gruppo, integrando le risorse esistenti in chiave interprofessionale e multidisciplinare, e ha evidenziato la necessità di attivare all'esterno una rete integrata con i servizi del territorio per costruire percorsi di reinserimento guidati.

Il gruppo di lavoro dell'istituto di Prato ha operato in modo da realizzare un clima ambientale che favorisse lo sviluppo di processi di autodeterminazione e di autocoscienza attraverso efficaci prese in carico multidisciplinari, individuali e di gruppo. La proposta si è tradotta nell'offerta, a tutti i detenuti della sezione settima, di una gamma di opportunità trattamentali, individualizzando i singoli percorsi. Il programma di attività organizzate per i detenuti della sezione settima, a partire dal mese di gennaio 2004, ha previsto la realizzazione di alcuni corsi (di alfabetizzazione, di tecniche psicomotorie, di letteratura e cinematografia, di giardinaggio, di autobiografia, di linguaggio espressivo ecc.) riproposti con cadenza annuale. Il gruppo di lavoro ha quindi avviato l'attività di presa in carico dei soggetti attraverso lo svolgimento di interviste e colloqui con tutti i detenuti presenti nella sezione settima, approfondendo le storie personali e cercando di acquisire informazioni sufficienti a tracciare un primo quadro dei bisogni, delle carenze psicofisiche, delle competenze socio-culturali e delle abilità di vita e professionali dei soggetti considerati. Determinante è stato, in questa fase, il contributo del professor Silvio Ciappi, il quale avvalendosi delle sue competenze criminologiche è riuscito a incidere nel profondo dei soggetti in trattamento sollecitando efficaci indagini introspettive dei detenuti coinvolti.

Le reazioni dei detenuti a questa prima fase di intervento sono state di vario tipo, da una negazione totale del reato, alla minimizzazione dello stesso, fino alla totale ammissione, accompagnata da una pressante richiesta d'aiuto. In generale, i detenuti hanno mostrato una notevole apertura e un discreto interesse a partecipare alle attività trattamentali.

La sperimentazione di un percorso trattamentale più specifico per coloro che hanno mostrato disponibilità e apertura nell'affrontare tematiche relative al proprio comportamento sessualmente deviante, ha condotto alla suddivisione dei detenuti della sezione settima in tre gruppi. Innanzitutto, è stato selezionato un gruppo composto da circa 10 soggetti, per il quale si è ritenuto fosse più corrispondente predisporre una sorta di percorso di *trattamento avanzato*. Tale percorso è stato attuato prevalentemente attraverso il lavoro di gruppo, senza rinunciare alla possibilità di colloqui individuali quando se ne avvertiva la necessità. Per l'inserimento in tale gruppo "avanzato" sono stati considerati i seguenti requisiti:

- ammissione del reato;
- pronunciata consapevolezza dei problemi connessi alle proprie parafilie con conseguente richiesta di aiuto;
- dichiarata volontà di avviare un percorso di autoconoscenza;
- espressa convinzione di poter avvalersi dell'offerta trattamentale attraverso la relazione con gli operatori per affrontare i propri problemi con valenza positiva.

Il gruppo è stato condotto secondo un modello cognitivo comportamentale che rimanda alle dinamiche dei sistemi auto-poietici<sup>7</sup>, in cui le regole e le metodologie sono frutto dello scambio tra l'esperto che lo conduce e coloro che vi partecipano. Nel secondo gruppo, composto da circa 20 soggetti, sono stati inclusi quei detenuti che, all'interno della sezione,

pur mostrando interesse per le proposte trattamentali, hanno preferito rimanere scettici circa l'utilità di quanto loro prospettato e quindi hanno assunto un atteggiamento partecipativo ma con riserva, assumendo una posizione comprensibilmente diffidente, di chi vuole stare a vedere cosa succede, di chi non vuole tirarsi indietro, ma partecipa con lo scopo di capire quali sono le condizioni e le regole del gioco, prima di decidere di partecipare pienamente.

Il terzo gruppo, composto di altri 20 soggetti circa, può essere definito "di controllo"<sup>8</sup>. I detenuti appartenenti a tale gruppo, pur sensibilizzati alla partecipazione, hanno preferito "stare a guardare", assumendo un comportamento di chiusura preconcepita, prendendo le distanze da ogni proposta trattamentale. Tra questi soggetti, non di rado, rientrano anche detenuti che, sia rispetto ai reati commessi sia per caratteristiche personalologiche, non possono essere classificati come *sex offenders*, ma che per altri motivi devono comunque rimanere nelle sezioni protette. Si tratta, in genere, di pseudocolaboratori di giustizia, o meglio di coloro che sono percepiti come tali dalla restante popolazione detenuta.

La diversa entità numerica dei tre gruppi è solo indicativa e, in totale, riflette il numero massimo di 50 detenuti che la sezione settima può ospitare<sup>9</sup>. Inoltre, essa corrisponde alla necessità di poter svolgere il programma a trattamento "avanzato" solo per un numero limitato di soggetti che, secondo gli studi e le ricerche avviate in questo campo, si attesta su piccoli gruppi, formati da massimo sette o otto individui ciascuno. E le risorse di personale interno ed esterno impegnate nel progetto hanno, fino a ora, reso possibile differenziare i soggetti solo nel modo sopra esposto.

È stato previsto che la composizione dei diversi gruppi potesse mutare nel tempo in relazione alla possibilità che, *in itinere*, un soggetto trasmigrasse nell'uno o nell'altro gruppo a seguito di decisioni e valutazioni da parte del gruppo di lavoro, o di richieste presentate dagli stessi destinatari degli interventi e da sottoporre al vaglio degli operatori.

Come si dirà meglio più avanti, quando si considereranno le criticità emerse lungo il cammino dell'implementazione del progetto, sebbene si siano voluti attivare percorsi di trattamento differenziati per gradi di approfondimento, non è stato sempre possibile rispondere alle effettive esigenze espresse dai detenuti della sezione settima. Talvolta, pur cercando di prestare la massima attenzione a non innescare meccanismi di esclusione, supponendo in modo perentorio che elementi fondamentali per la predisposizione al cambiamento dovessero essere: la *motivazione a esserci* e la *disponibilità a partecipare al progetto*, non si è tenuto conto di alcuni fattori correlati alle situazioni di singoli detenuti che fruivano già di benefici e che hanno rischiato di essere penalizzati regredendo nel percorso di reinserimento.

## Il superamento delle criticità e l'attuale fase del progetto

Nei quattro anni di esperienza fatta, sebbene si siano messe in campo numerose attività, si siano migliorate notevolmente le condizioni di vita all'interno della sezione in cui, prima, i detenuti erano completamente dediti all'ozio, e si sia prestata attenzione a quei casi portatori di particolare disagio che, se non si fosse attivato il progetto, probabilmente non sarebbero stati ascoltati e seguiti con sufficiente attenzione, in un certo senso, l'impianto complessivo del percorso di trattamento ha fatto fatica ad affermarsi e compattarsi. E così come ogni progetto sperimentale non può fornire, nel breve periodo, deduzioni attendibili, anche nel nostro caso non si potrà parlare di veri e propri risultati. Bisogna considerare che i tempi necessari per valutare i primi esiti di una sperimentazione come quella che è stata attivata si stimano in diversi anni, e solo dopo si possono avviare cicli di più breve durata che consentono comparazioni. È anche vero che, in Italia, manca la possibilità di raffrontare tali esperienze con altre analoghe e solo negli ultimi tempi sono partite iniziative simili in alcuni istituti penitenziari italiani.

La strada percorsa fino a oggi con l'adozione del progetto in questione, è contrassegnata dal fatto che il gruppo di lavoro impegnato più direttamente, a partire dal management interno, ha profuso il suo impegno tenendo aperti, riguardo alle criticità, sostanzialmente, tre fronti, convulsi ed estenuanti.

Il primo fronte delle criticità è quello relativo all'assegnazione dei detenuti da parte degli uffici superiori

dell'Amministrazione penitenziaria, che induce a richiedere una selezione più ponderata e mirata, evitando l'ingresso di soggetti che, per i reati commessi, non avrebbero titolo per accedere alla sezione dei *sex offenders*. Questo è successo numerose volte e continua a succedere, anche se in misura decisamente più contenuta rispetto ai primi tempi. Tale criticità non è di poco conto ai fini del consolidamento della sperimentazione, perché un nuovo arrivato, non *sex offender*, che quindi non si sa come collocare nelle attività mirate in svolgimento e che, spesso, appena si rende conto d'essere finito, si, in una sezione *protetta*, ma particolare, che non funge da parcheggio per la sola salvaguardia dell'incolumità fisica, ma che tende a sollecitare una partecipazione volta ad affrontare e sviscerare particolari tematiche relative all'abuso sessuale, comincia a scalpitare, a essere insofferente e a volersene andare in un altro istituto. Egli sa che ogni ora in più della sua permanenza nella sezione dei pedofili può bollarlo per il resto della carcerazione e richiede, quindi, con insistenza, di essere trasferito, si sente in qualche modo esposto a un possibile etichettamento che lo può penalizzare anche una volta trasferito<sup>10</sup> e allora, mette in atto una serie di comportamenti che destabilizzano il delicato equilibrio che si è cercato di instaurare nella sezione. Su questo stesso fronte, l'altro problema critico è l'eccessivo affollamento della sezione. All'inizio del progetto era stata fissata dal Dap una presenza massima di 50 detenuti: infatti, la sezione *protetta* è composta da 25 celle e si riteneva opportuno che due delle celle fossero destinate ai colloqui con gli operatori, o come sede di svolgimento di attività di gruppi composti da massimo tre soggetti. Il numero dei detenuti nella sezione, invece, in alcuni periodi ha raggiunto anche punte di gran lunga superiori a tale limite, obbligando alla convivenza di tre persone in una stessa stanza di detenzione e ponendo seri problemi di gestione e svolgimento delle attività. Inoltre, il costante ricambio della popolazione detenuta della sezione *protetta* per effetto di trasferimenti da altri istituti ha posto la necessità di ripensare alle modalità operative del progetto per riadattarlo a situazioni mutate e a persone diverse da quelle con cui si era iniziato il percorso.

Il secondo fronte delle criticità è quello aperto con la Magistratura di sorveglianza, molto attenta alla pericolosità sociale di questa categoria di detenuti e che, in considerazione dell'elevato allarme sociale di cui sono portatori tali soggetti, è meno disponibile a concedere benefici e misure alternative. Si è consapevoli che ci si muove in un campo di decisione estremamente delicato, nel quale commettere errori di valutazione può produrre danni inestimabili. Ma una sperimentazione è tale perché osa, perché va alla ricerca di nuove strade mai percorse prima, e questo, necessariamente, espone a rischi. Del resto, non è possibile pensare di realizzare programmi riabilitativi che si attuino esclusivamente nell'ambito delle mura del carcere. L'efficacia riabilitativa della pena si compromette del tutto se, durante la sua esecuzione, non si proietta il condannato all'esterno, con percorsi gradualmente controllati quanto si vuole, ma da realizzare fuori dal carcere, nel contesto sociale, perché è qui che si può concretamente mettere alla prova il soggetto. Quindi, anche il nostro progetto può ottenere dei risultati significativi solo se parte dal carcere ma non esaurisce la sua plusvalenza tutta e solo dentro il carcere. È opportuno formulare e costruire percorsi dal carcere, ma che devono prevedere sbocchi nella società, altrimenti ogni sforzo è destinato a fallire. Per raggiungere risultati anche in questa direzione il gruppo di lavoro sta cercando di costruire una rete sociale in grado di preparare il giusto modo per accogliere e seguire percorsi esterni guidati di *sex offenders* che hanno i requisiti giuridici per accedere ai benefici. La rete che si sta costituendo coinvolge in modo diretto, oltre che le articolazioni territoriali dell'Amministrazione penitenziaria, anche enti locali come il Comune di Prato attraverso l'assessorato alle Politiche Sociali e la Regione Toscana. Inoltre, essa coinvolge il mondo del volontariato che, attraverso l'Associazione volontariato penitenziario di Firenze e Prato, ha messo a disposizione il Centro Attavante di Firenze, una struttura che può ospitare i detenuti *sex offenders* in permesso e consentire incontri di tali soggetti con esperti dei servizi territoriali della Asl, psicologi, familiari, secondo un preciso programma che ne preveda l'accompagnamento da parte di operatori volontari che conoscono e seguono il soggetto dall'interno del carcere. L'impegno dovrà essere attentamente vagliato e adeguato alle diversificate esigenze dei detenuti in trattamento, ma necessita di un più diretto coinvolgimento del magistrato di sorveglianza competente per territorio. È pur vero che sotto questo aspetto, nell'ambito del progetto,

bisogna fare di più e meglio per offrire al magistrato quelle necessarie garanzie che comprovino l'impegno serio e professionale degli operatori coinvolti e che scongiurino ogni improvvisazione, perché non si può rischiare su questioni e temi così delicati come quelli che chiamano in causa bambini e bambine come potenziali vittime.

L'ultimo fronte delle criticità è quello aperto nell'ambito delle dinamiche di relazione e della composizione del gruppo di lavoro, che hanno inciso nelle relazioni con gli stessi utenti/destinatari degli interventi previsti dal progetto e con gli altri operatori del carcere. Un progetto che si occupi di una particolare tipologia di detenuti come i *sex offenders*, richiede una costante presenza degli operatori nella sezione, e soprattutto di quelli che hanno lavorato con professionalità e maggiore sensibilità. Tuttavia, abbiamo constatato che un tale impegno può esaurire le risorse necessarie per andare avanti con altrettanto vigore rispetto a quando si è iniziato. È stato estremamente difficile, durante le assenze di tali operatori, colmare i vuoti lasciati. Questo ha reso evidente che bisogna attrezzarsi per far fronte a tali evenienze, senza rischiare di destabilizzare l'equilibrio dei soggetti in trattamento. Da tale esperienza, è emersa quindi l'esigenza di coinvolgere nel gruppo di lavoro un maggior numero di operatori, perché condividere tra più persone il peso emotivo che il contatto costante con questo tipo di detenuti determina, aiuta a sopportarne meglio l'aggravio. Questa sembra essere una delle principali cause che ha caratterizzato l'andamento a fasi alterne del progetto, con vari intervalli propulsivi. Gli utenti, talvolta, hanno percepito tali intervalli come vere e proprie interruzioni del progetto, a causa delle frequenti assenze di alcuni operatori vissute da alcuni di loro come veri e propri abbandoni. Quando l'operatore del gruppo di lavoro instaura una relazione con il *sex offender*, soprattutto con quelli che si sono dichiarati disposti a partecipare al progetto e chiedono aiuto e sostegno nel tentativo di comprendere e controllare i propri impulsi, per costoro, ogni occasione d'incontro diventa un'opportunità per liberarsi di quanto covano dentro, per scaricarlo sul proprio interlocutore. Con le proprie storie morbose ed eccessive, questi soggetti azionano meccanismi della sfera intima che richiedono assiduo controllo e continuità nella relazione, perché in questo modo trovano riparo, rifugio dalle proprie ossessioni. L'impegno con tali persone recluse è perciò notevole, spesso spossante, cosa che del resto era stata affermata a chiare lettere nella formulazione iniziale del progetto, ma questo non può e non deve scoraggiare nel proseguire il cammino iniziato.

Infine, si è presentato il problema della limitazione delle risorse economiche, che ha condizionato fortemente le possibilità di scelte operative, soprattutto in relazione al ventaglio di attività trattamentali da predisporre per i *sex offenders*. Il reperimento di risorse economiche ha comportato uno sforzo notevole, ed ha comunque determinato un'interruzione delle attività stesse e provocato un affievolimento dell'interesse alla partecipazione da parte dei detenuti coinvolti.

Lo svolgimento del progetto In. Tra. For Wolf, attualmente è stato proiettato in una nuova fase propulsiva. Alla luce dell'esperienza fatta e delle criticità evidenziate, dal mese di gennaio 2006, il gruppo di lavoro si è ricomposto includendo altri esperti e operatori. Grazie all'interessamento del professor Silvio Ciappi è stato contattato l'esperto in psicopatologie del comportamento sessuale, professor Davide Dèttore, docente presso la facoltà di psicologia dell'Università di Firenze, che ha assunto il ruolo di responsabile scientifico del progetto. Nell'attività di ricerca sono stati coinvolti suoi collaboratori ed alcune neolaureate in psicologia. In aprile 2007, presso i locali del Tribunale di sorveglianza di Firenze si è fatto il punto della situazione e si è effettuata una verifica sul lavoro svolto, si è discusso dei futuri sviluppi, oltre che degli orientamenti da seguire per il prossimo futuro. In quella circostanza si è convenuto di attivare il Prap della Toscana, il Tribunale di sorveglianza di Firenze, la Regione Toscana, il Comune di Prato e la Asl 4 di Prato, per reperire ulteriori risorse e procedere alle seguenti fasi di sviluppo:

1. coinvolgere direttamente il Prap della Toscana per ottenere uno sfollamento di almeno 15 detenuti della sezione settima, ed una necessaria deroga dal numero di detenuti imposto dal Dap per la stessa sezione protetta, visto che attualmente tale sezione ospita 55 detenuti, dei quali 34 definitivi; tra questi vi sono diversi detenuti con reati non propriamente afferenti all'abuso sessuale di minori e quindi poco pertinenti alle caratteristiche del gruppo bersaglio cui il progetto in questione è preposto. Per la buona riuscita del progetto occorre che i detenuti siano alloggiati in cella singola

- (la sezione prevede 25 celle) e che i flussi dei nuovi ingressi siano preventivamente filtrati da un gruppo di lavoro interno e dal parere favorevole della direzione per la successiva assegnazione del detenuto, così come avviene per istituti o sezioni a trattamento avanzato. Tale condizione è necessaria per avviare una nuova fase del progetto;
2. verranno somministrate, previo assenso dell'interessato, batterie di test psicodiagnostici per la valutazione attuariale del rischio di recidiva, a tutti i detenuti definitivi (o anche indagati, ma solo se con recidiva specifica) presenti nella sezione settima protetta;
  3. i detenuti, dai cui test emergerà un rischio di recidiva medio-alto, saranno inseriti, sempre su base volontaria, in due gruppi di terapia di circa 10 persone ciascuno, che seguiranno il programma formulato dal gruppo del professor Dèttore;
  4. i detenuti, per i quali verrà evidenziato un rischio di recidiva basso, saranno in carico ai soli operatori del Got con la possibilità di richiedere agli esperti del gruppo del professor Dèttore, o ad altri professionisti specializzati che si coinvolgeranno, contributi complementari;
  5. verrà inoltre partecipata, attraverso colloqui, la conclusione dell'osservazione svolta dagli esperti del gruppo del professor Dèttore per i detenuti che hanno preso parte al programma di terapia terminato nel mese di aprile 2007;
  6. gli esperti del gruppo del professor Dèttore saranno coadiuvati da psicologi neolaureati volontari, inoltre è necessario che gli stessi esperti, in date da concordare con la direzione della Cc di Prato, partecipino ad alcune riunioni del Got appositamente organizzate per discutere, socializzare e arricchire le valutazioni sui casi all'ordine del giorno;
  7. si è stabilito che è necessario un maggiore e più diretto coinvolgimento dell'Uepe e dei servizi sociali del territorio per seguire i percorsi di reinserimento dei *sex offenders* durante la fruizione di benefici e misure alternative, ma anche dopo il termine della condanna;
  8. la risorsa del volontariato dovrà essere impiegata, oltre che per gli accompagnamenti dei soggetti in caso di concessione di benefici, per creare momenti e luoghi in cui i *sex offenders* incontrino esperti dei servizi della Asl territoriale per proseguire terapie individuali.

Il lavoro svolto finora nell'ambito del progetto ha avuto il merito di mettere in chiaro alcuni aspetti organizzativi e consentire una più efficace pianificazione delle fasi successive. L'esperienza fatta fin qui è stata un banco di prova per confutare la reale motivazione e le potenzialità di detenuti e operatori coinvolti; essa ha rappresentato un'occasione preziosa per sistematizzare elementi conoscitivi sulle tematiche affrontate ed è risultata oltre modo importante perché ha dato un'ulteriore spinta propulsiva al desiderio di proseguire con maggiore vigore il lavoro avviato. E non si tratta di fare scommesse, o soltanto di trovare i mezzi per scongiurare maggiori pericoli per la collettività, in ballo c'è qualcosa di molto più grosso, che ha a che fare con un nuovo modello di convivenza civile e di cultura della legalità che trasformi il carcere da mero contenitore di esseri umani a luogo in cui si è anche capaci di esprimere *umanità*.

*Questo saggio rinvia a P. Scala, I. Toccafondi (2006), "Percorsi trattamentali per il delinquente sessuale a partire dal carcere: analisi della relazione socio educativa e patto di fiducia", in S. Ciappi, V. Palmucci, P. Scala, I. Toccafondi (a cura di) "Aggressori sessuali. Dal carcere alla società: ipotesi e strategie di trattamento", Milano, Giuffrè, e ne costituisce una completa rielaborazione e un aggiornamento relativo agli sviluppi del progetto in svolgimento presso la Casa circondariale di Prato.*

#### NOTE

- 1 Su questi temi si rinvia all'interessante studio del sociologo Luhmann (1999), nel quale il problema dei diritti fondamentali è visto in una prospettiva sistemica e si afferma come condizione della capacità di autorappresentazione dell'individuo in una fase che precede l'istituzione dello Stato e, quindi, s'inscrive nel campo delle esigenze primarie.

- 2 Ciò che secondo l'autore definisce la condizione dell'homo sacer è il carattere particolare della doppia esclusione e della violenza cui egli è esposto, violenza che ne rappresenta l'uccisione (nel nostro caso metaforica) insaziabile che chiunque può commettere nei suoi confronti e non è classificabile né come sacrificio, né come omicidio.
- 3 Luhmann ha spiegato il nesso che esiste tra libertà e dignità dell'uomo e come queste si condizionano reciprocamente; egli, afferma che: "Non si tratta di innate qualità naturali dell'uomo e nemmeno di valori impliciti, bensì di precondizioni interne ed esterne dell'autorappresentazione della personalità individuale nell'ambito del processo comunicativo" (1999, 122). Inoltre, l'autore precisa che per la problematica della dignità esistono rinunce alla libertà compatibili con la dignità come nel caso dei voti religiosi, ma l'attuazione di questa rinuncia, in questo caso, è volontaria e rappresentabile come libera in modo continuativo.
- 4 Il riferimento è rivolto agli studi di Paul Watzlawick sulla comunicazione terapeutica e, in modo particolare, alle teorie espresse in Watzlawick (1977).
- 5 Tranne che nel rapporto amoroso, tendenzialmente, nelle relazioni interpersonali e sociali si è sempre avari nel concedere fiducia, poiché si concede fiducia quando vi è incertezza sulle risposte che l'altro potrà dare alle nostre aspettative nei suoi confronti. Questa tendenza a fare economia di fiducia, sembra caratterizzare la nostra società globale che immerge sempre più il cittadino nella solitudine e lo induce alla disperata ricerca di sicurezza. Sul punto Bauman (1999).
- 6 Sulle funzioni della pena Anastasia e Palma (2001).
- 7 Vedi in proposito Humberto R. Maturana e Francisco J. Varela (1980).
- 8 Anche se bisogna dire che, nel nostro caso, tale definizione è alquanto impropria rispetto alle qualità specifiche richieste per un gruppo di controllo in una sperimentazione rigorosa.
- 9 Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria nell'autorizzare l'istituzione di una sezione per autori di reati sessuali nel reparto di reclusione della Casa circondariale di Prato, ha precisato che la capienza di tale sezione non può andare al di sotto delle 50 unità; questo penalizza pesantemente l'efficacia degli interventi nell'ambito del progetto.
- 10 Questo avviene per effetto dei continui trasferimenti di detenuti da un carcere a un altro; la notizia trasmessa attraverso la comunicazione verbale, o anche epistolare, che il detenuto Tal dei tali in un determinato istituto è stato assegnato ad una sezione protetta viene veicolata con una certa facilità. Questo tipo di "passa parola" o canale d'informazione usato tra detenuti in galera viene chiamato "radio carcere". La notizia che il detenuto Tal dei tali, nel carcere di Prato, è stato assegnato alla sezione protetta, è una notizia importante, che conferisce meriti a chi la trasmette: se si riceve una tale notizia, si è grati al latore per l'avvertimento, poiché ci si tiene alla larga da quei soggetti, pedofili o collaboratori di giustizia, "infami", che possono infettare l'"onorabilità" del carcerato comune.

#### BIBLIOGRAFIA

- Agamben G. (1995 e 2005), *Homo sacer*, Einaudi, Torino.
- Anastasia S., Palma M. (a cura di) (2001), *La bilancia e la misura. Giustizia, sicurezza, riforme*, Franco Angeli, Milano.
- Bauman Z. (1999), *In Search of Politics*, Polity Press, Cambridge (trad. it.: *La solitudine del cittadino globale*, Feltrinelli, Milano, 2000).
- Ciappi S., Palmucci V., Scala P., Toccafondi I. (a cura di) (2006), *Aggressori sessuali. Dal carcere alla società: ipotesi e strategie di trattamento*, Giuffrè, Milano.
- Goffman E. (1961), *Asylums. Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*, Doubleday, New York (trad. it.: *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Einaudi, Torino, 1968 e 2003).
- Goffman E. (1963), *Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (trad. it.: *Stigma. L'identità negata*, Giuffrè, Milano, 1983).
- Good D. (1989), "Individui, relazioni e fiducia", in D. Gambetta (a cura di), *Le strategie della fiducia*, Einaudi, Torino.
- Luhmann N. (1999), *Grundrechte als Institution. Ein Beitrag zur politischen Soziologie*, Duncker & Humblot GmbH, Berlino (trad. it.: *I diritti fondamentali come istituzione*, Dedalo, Bari, 2002).
- Mariotti Culla L., De Leo G. (2005), *Attendi al lupo. Pedofilia e vittime per progetti integrati di trattamento penitenziario*, Giuffrè, Milano.
- Maturana H.R., Varela F.J. (1980), *Autopoiesis and Cognition. The Realization of the Living*, Reidel Publishing Company, Dordrecht (trad. it.: *Autopoiesi e cognizione. La realizzazione del vivente*, Marsilio, Venezia, 1985).
- Watzlawick P. (1977), *Die Möglichkeit des Andersseins. Zur Technik der Therapeutischen Kommunikation*, Verlag Hans Huber, Bern (trad. it.: *Il linguaggio del cambiamento. Elementi di comunicazione terapeutica*, Feltrinelli, Milano, 1980).
- de Zulueta F. (1993), *From Pain to Violence*, Whurr Publishers, Londra (trad. it.: *Dal dolore alla violenza. Le origini traumatiche dell'aggressività*, Raffaello Cortina, Milano, 1999).