

## **Il Difensore civico dei detenuti promosso da Antigone**

*Relazione sul primo anno di attività (settembre 2008-giugno 2009)\**

di Stefano Anastasia

1. Un anno fa Antigone decideva di affiancare alle attività dell'Osservatorio nazionale sulle condizioni di detenzione un proprio Difensore civico per la tutela dei diritti dei detenuti. A più di dieci anni dal Convegno di Padova<sup>i</sup> con il quale avanzammo per la prima volta, in Italia, la proposta di istituire la figura di un Ombudsman per la tutela dei diritti delle persone private della libertà, già sperimentata in altri paesi europei<sup>ii</sup>, dopo dieci anni di faticosi tentativi legislativi<sup>iii</sup>, dopo alcune sperimentazioni in ambito regionale e locale<sup>iv</sup>, abbiamo ritenuto di poter promuovere un'esperienza pilota a livello nazionale.

Le ragioni della rilevanza del tema sono, se possibile, accresciute, da allora ad oggi. Già all'indomani del Convegno padovano, la sentenza n. 26/1999 della Corte costituzionale rimarcava – dal punto di vista ordinamentale - la rilevanza del tema della effettiva tutela dei diritti delle persone private della libertà per motivi di giustizia<sup>v</sup>. L'accentuarsi, in questi dieci anni, anche in Italia, di un ricorso sempre più ampio alla privazione della libertà in carcere per motivi di giustizia<sup>vi</sup>, il conseguente affievolimento della prescrizione costituzionale sulla finalità della pena detentiva, la prevalenza di una detenzione meramente custodialista, volta appunto al mero contenimento temporaneo in carcere di autori di reato o presunti tali<sup>vii</sup>, non fanno che enfatizzare la rilevanza dell'altro principio costituzionale in materia di privazione della libertà in carcere, per lungo tempo sottovalutato o negletto dalla dottrina così come dalla giurisprudenza: il divieto dei trattamenti contrari al senso di umanità, e quindi la pienezza dei diritti non obbligatoriamente compromessi dalla privazione della libertà o non “bilanciati” da ulteriori esigenze di rilevanza costituzionale. Si può discutere (e a lungo abbiamo discusso) se il carcere possa essere un tassello dello stato sociale di diritto, se cioè la finalità rieducativa della pena sia una “grande promessa” o una “pietosa bugia”<sup>viii</sup>, certo è che il carcere non può essere un mondo estraneo allo stato costituzionale di diritto, con tutte le implicazioni che questa appartenenza comporta. Ciò significa che nell'epoca del *warehousing*, del vuoto immagazzinamento dei detenuti in carcere, sempre più sul crinale della tutela-effettività dei diritti fondamentali dei detenuti si gioca la legittimità di una istituzione penitenziaria che non voglia risolversi nel mero scambio retributivo del “male per male”, della equivalenza tra violenza dei singoli e violenza istituzionale e collettiva.

2. L'obiezione più forte con la quale abbiamo dovuto confrontarci nel promuovere questa nuova esperienza associativa è stata quella di un sovraccarico di figure di tutela/promozione dei diritti dei detenuti: alle competenze istituzionali dell'Amministrazione penitenziaria (che non è *naturaliter* una controparte dei detenuti, ma è – dovrebbe essere, nella fisiologia del dettato normativo – la prima responsabile della garanzia dei diritti loro riconosciuti dalla legge e dall'ordinamento), si aggiungono quelle della magistratura di sorveglianza e delle altre autorità con poteri ispettivi (parlamentari, consiglieri regionali, organismi internazionali), fino a quelle più recenti degli stessi garanti istituiti da Regioni ed Enti locali. Obiezione apparentemente fondata, ma superabile: quello che noi abbiamo proposto sin dall'inizio (e che ora stiamo tentando di sperimentare) è l'istituzione di una figura di difesa civica dei detenuti, non il Garante, né – tanto meno – il Giudice dei diritti. Nessuna confusione: abbiamo sempre detto che l'Ombudsman dei detenuti non è un'alternativa al magistrato di sorveglianza e alle sue attribuzioni. Anzi: serve ai detenuti, ma serve anche all'Amministrazione penitenziaria e alla magistratura di sorveglianza, perché facciano meglio il loro

---

\* Alle attività del Difensore civico di Antigone, e poi alla elaborazione della relazione di attività del Difensore civico, hanno collaborato sin dalla sua costituzione Fiorentina Barbieri, Simona Filippi, Flavia Fornari e Ivan Mei, a cui si sono recentemente aggiunte Tullia Cecchetti e Raffaella Di Masi. Un ringraziamento particolare ad Antonella Barone, Roberta Bartolozzi, Cristiana Bianco, Dario Stefano Dell'Aquila, Eugenia Giulia Grechi e Gennaro Santoro che, in tempi e modi diversi, hanno reso possibili i risultati che qui si presentano.

lavoro, aiutati dall'opera mediatoria della difesa civica e sgravati dalla micro-conflittualità componibile con un'azione di segnalazione e di richiamo delle autorità competenti al rispetto dei tempi e dei modi per il godimento effettivo dei diritti da parte dei detenuti.

Una parziale sovrapposizione di iniziativa avrebbe potuto esserci con le analoghe figure istituite da alcune Regioni e alcuni Enti locali, e abbiamo dunque deciso di darci un *modus operandi* finalizzato a evitare inutili duplicazioni di lavoro: quando i casi vengono segnalati a noi e ad altri, prima di prenderli in carico, verificiamo che gli altri non lo abbiano già fatto; quando i casi attengono alle competenze specifiche di Regioni ed Enti locali (sanità, servizi per la formazione, l'inserimento lavorativo, l'assistenza sociale familiare o post-penitenziaria, e quant'altro) li inoltriamo ai Garanti competenti territorialmente.

**3.** A questa prima scrematura dei casi che ci vengono segnalati, ne seguono molte altre. Secondo i principi della difesa civica, all'Ombudsman di Antigone può rivolgersi chiunque e senza vincoli di forma. Rispondiamo a tutti, come si deve, ma non tutto ciò che ci viene scritto è meritevole di essere seguito. Non sono poche le lettere o i contatti che testimoniano situazioni di sofferenza o di disagio esistenziale, certo rilevanti, tanto più in una condizione di sovraffollamento cronica e senza prospettive credibili di soluzione, come quella attuale. Situazioni che affrontiamo come ci è possibile: segnalando cioè il caso a gruppi di volontari attivi sul territorio, piuttosto che farcene carico direttamente. E così per chi denuncia l'ingiustizia della causa di detenzione, la condanna o la ordinanza cautelare subita: questioni primarie, per chi scrive, ma che esulano dalla *mission* di un Difensore civico votato alla tutela dei diritti in condizione di detenzione, non al sindacato dei loro presupposti.

Resta, comunque, un discreto lavoro, che abbiamo iniziato a censire e che con questa prima relazione cominciamo a rendere pubblico.

Salva qualche immediata segnalazione arrivata nei mesi estivi dello scorso anno, l'ufficio del Difensore civico di Antigone ha cominciato a operare a regime nel mese di settembre del 2008. Da allora al 16 giugno scorso, in poco meno di dieci mesi abbiamo preso in carico 85 casi, di cui 80 individuali e 5 relativi a condizioni generali o problemi collettivi di istituti o sezioni, per una media di circa 8-9 casi nuovi al mese, che non è poco per una piccola struttura di volontariato che opera – per di più a distanza - sull'intero territorio nazionale<sup>ix</sup>. Si tenga presente che nella grande maggioranza dei casi si tratta di istanze che ci hanno raggiunto tramite il “passaparola” dei detenuti e dei loro familiari. Per essere sicuri di riuscire a rispondere efficacemente alle domande che ci fossero state rivolte, a parte la notizia iniziale dell'istituzione del Difensore civico e il minimo accreditamento che abbiamo operato presso le Direzioni degli Istituti, abbiamo evitato ogni altra forma di pubblicità. Né, ci teniamo a dirlo, abbiamo voluto farci pubblicità sui casi seguiti: il nostro interesse primario è quello di contribuire al riconoscimento dei diritti dei detenuti e non sempre il clamore delle notizie aiuta alla risoluzione dei casi.

La provenienza territoriale delle istanze è abbastanza omogenea (cfr. tab. 2), fatta eccezione per la più significativa domanda proveniente dagli Istituti del Lazio (pari a un terzo dei casi presi in carico): abbiamo ricevuto segnalazioni da quindici Regioni e, finanche, da tre Stati esteri (per problemi relativi alla detenzione in via di svolgimento o da scontare in Italia da parte di nostri connazionali). In linea con il diverso tasso di detenzione, la gran parte delle istanze riguardano uomini e solo il 4,70% donne (tab. 1). Con nostra grande sorpresa, che temevamo di dover scontare una maggiore difficoltà di comunicazione con loro, il 22,35% dei casi riguarda stranieri detenuti (cfr. tab. 1).

<b>Istanti/Interessati</b>	<b>Italiane/i</b>	<b>Straniere/i</b>	<b>Totale</b>
Uomini	62	19	80
Donne	4	-	4
<b>Totale</b>	<b>66</b>	<b>19</b>	<b>85</b>

*Tabella 1: Istanti/interessati ai casi distinti per genere e cittadinanza*

<b>Provenienza territoriale</b>	<b>Casi individuali</b>	<b>Casi collettivi</b>	<b>Totale</b>
Abruzzo	1	-	1
Basilicata	1	-	1
Calabria	5	-	5
Campania	8	-	8
Emilia-Romagna	5	-	5
Friuli-Venezia Giulia	1	1	2
Lazio	27	1	28
Liguria	-	-	-
Lombardia	4	-	4
Marche	-	-	-
Molise	-	-	-
Piemonte	3	2	5
Puglia	-	-	-
Sardegna	1	1	2
Sicilia	3	-	3
Toscana	11	-	11
Trentino-Alto Adige	-	-	-
Umbria	1	-	1
Valle d'Aosta	-	-	-
Veneto	2	-	2
Eestero	3	-	3
<b>Totale</b>	<b>80</b>	<b>5</b>	<b>85</b>

*Tabella 2: Casi seguiti (individuali e collettivi) distinti per provenienza territoriale*

Al 16 di giugno, risulta ancora aperto il 43% dei casi seguiti (cfr. tab. 3), il che – tenendo conto della pesantezza burocratica dell'Amministrazione penitenziaria e delle altre amministrazioni pubbliche con cui entriamo in relazione, della struttura esclusivamente volontaria del Difensore civico di Antigone, della distanza e della impossibilità di comunicare con mezzi informatici con i detenuti, che non aiutano al rapido esame e alla rapida soluzione dei casi – ci pare un risultato di tutto rispetto, di cui dobbiamo ringraziare la disponibilità con cui la gran parte degli uffici dell'Amministrazione penitenziaria – a partire dalla Direzione generale dei detenuti e del

trattamento - ha risposto alle nostre sollecitazioni<sup>x</sup>.

Quanto agli esiti dei casi da noi archiviati (ma non necessariamente esauriti nell'esame e nell'iniziativa ulteriore delle autorità a cui li abbiamo inoltrati o degli stessi interessati) il 16% si sono conclusi con la piena soddisfazione degli interessati, mentre solo 1 con la assoluta impossibilità di ottenere quanto richiesto dall'istante. Il 23,52% del totale dei casi è per noi in *stand-by*, avendo rimesso ai richiedenti la risposta dell'Amministrazione e/o la nostra valutazione sul caso e stando a loro, adesso, valutare se e cosa fare.

Infine, un altro 22,35% di casi li abbiamo girati per altre vie: in alcune circostanze si è resa necessaria una iniziativa di tutela legale che esula dalle nostre competenze, in altri casi ci è stata richiesta un'assistenza post-penitenziaria che abbiamo segnalato agli enti pubblici o del privato-sociale competenti; infine, in cinque occasioni ci siamo fermati di fronte all'iniziativa dell'Autorità giudiziaria, in due occasioni da noi stessa sollecitata per casi di rilevanza penale del tutto esorbitanti dalle nostre possibilità.

<b>Stato/esito dei casi</b>	<b>Frequenza assoluta</b>	<b>Frequenza percentuale</b>
<i>Aperti</i>	37	43,52
<i>Archiviati provvisoriamente<sup>xi</sup></i>	20	23,52
Archiviati per esito positivo	8	9,41
Archiviati per esito negativo	1	1,17
Archiviati per attivazione dell'Autorità Giudiziaria	5	5,88
Archiviati per attivazione della tutela legale	10	11,76
Archiviati per segnalazione agli enti di assistenza post-penitenziaria	4	4,7
<i>Totale casi archiviati non provvisoriamente</i>	28	32,94

Tabella 3: stato/esito dei casi aperti nel periodo di riferimento

4. Quanto al merito, fatto salvo il problema del sovraffollamento degli Istituti, che si affaccia in ogni istanza o condizione di disagio in carcere e diventa, spesso, concausa delle domande di tutela, i problemi più sentiti sono quelli dell'assistenza sanitaria e della territorializzazione della pena (cfr. tab. 4). Più di un terzo di coloro che ci scrivono, spesso anche per altro, chiedono di poter essere avvicinati alla famiglia e alla zona di residenza. Trattandosi di espresse previsioni normative (artt. 42 OP e 30 RE), del tutto funzionali alla finalità rieducativa della pena e al reinserimento sociale dei detenuti, nonostante la irrazionale distribuzione geografica degli istituti di pena sul territorio e la loro ormai insostenibile congestione, non si capisce perché la loro applicazione debba essere tanto controversa e subordinata a ogni altra valutazione logistica e/o disciplinare.

Più del 20% delle istanze denuncia invece una insufficiente assistenza sanitaria o la fatiscenza delle strutture e delle strumentazioni relative. In alcuni casi si tratta specificamente delle condizioni degli internati negli Opg, o del trattamento dei tossicodipendenti, ma il problema può essere generalizzato. Si tratta, come è evidente, di un tema particolarmente sensibile, alla luce del recente trasferimento delle competenze nell'assistenza sanitaria ai detenuti. Il sacrosanto principio della universalizzazione delle prestazioni del Servizio sanitario necessita oggi, infatti, di una compiuta responsabilizzazione delle Regioni e delle Asl. Sappiamo che la procedura del trasferimento delle risorse economiche dallo Stato alle Regioni subisce qualche ritardo, forse ingiustificato, ma la continuità dell'assistenza sanitaria per i detenuti non può essere messa in discussione, tanto più –

giova ricordarlo – che ai detenuti è preclusa per ragioni di costrizione fisica, oltre che di facoltà economiche, la possibilità di usufruire autonomamente della medicina d'urgenza o dell'assistenza medica privata.

Oggetto	Frequenza assoluta sulle istanze	Frequenza percentuale sui casi seguiti <sup>xii</sup>
Richieste di trasferimento	33	38,82
Diritto alla salute	20	23,52
Cooperazione giudiziaria internazionale	6	7,05
Violenze	5	5,88
Reinserimento/assistenza post-penitenziaria	5	5,88
Accesso alle alternative e rapporti con il Tribunale di sorveglianza	4	4,7
Problemi strutturali dell'Istituto	4	4,7
Richiesta di assistenza legale nel procedimento di merito	4	4,7
Istanze di declassificazione	3	3,52
Regime di cui all'art. 41Bis OP	2	2,35
Morti in carcere	2	2,35
Relazioni affettive/colloqui	2	2,35
Legislazione immigrazione	2	2,35
Identificazione sede detentiva	1	1,17
Istanze di grazia	1	1,17
Condizioni di detenzione/autolesionismo	1	1,17
<b>totale</b>	<b>95</b>	<b>-</b>

Tabella 4: oggetto delle istanze e loro incidenza sui casi seguiti

Tra le molte altre ragioni di istanza dei detenuti (accesso alle alternative e rapporti con la magistratura di sorveglianza, problemi strutturali degli istituti penitenziari e generali condizioni di detenzione, diritti in carcere e in regime di 41bis, relazioni affettive, colloqui e applicazioni post-penitenziaria della normativa sull'immigrazione), vogliamo citarne solo ancora tre.

Per la sua relativa rilevanza va segnalata la ricorrenza delle istanze legate ai problemi di cooperazione giudiziaria internazionale. Si tratta di più del 7% dei casi trattati, il che non è poco e ci dice che il mondo dell'esecuzione penale dovrebbe essere più aperto alla cooperazione internazionale, non solo nella versione grezza ed egoista del *not in my courtyard*, ma – per esempio – nel riconoscimento delle modalità esecutive della pena nell'applicazione della Convenzione di Strasburgo, nella tutela oltre confine degli standard detentivi internazionali, e quant'altro. E' un solo caso, ma merita di essere segnalato per la sua assurdità, quello dei familiari di un

detenuto che si sono rivolti a noi per sapere che fine avesse fatto un loro congiunto, trasferito senza che ne fosse dato avviso e senza che l'Istituto fosse autorizzato a dare informazioni sulla sede di destinazione. E' l'ennesima testimonianza di una mancanza di trasparenza dell'istituzione penitenziaria che vorremmo superata una volta per sempre, cui si aggiunge una incapacità comunicativa che è spesso all'origine di legittime sospensioni di giudizio sul suo operato. Ma è possibile che negli istituti di pena non si possano istituire gli Urp che tutte le amministrazioni pubbliche hanno o dovrebbero avere? E' così difficile distinguere le funzioni di relazioni con il pubblico da quelle di centralino interno dell'Istituto?

Infine, in cinque casi ci sono state segnalate violenze o abusi sui detenuti. In un caso in fase d'arresto, e quindi fuori dall'istituto penitenziario; in due casi tra detenuti; in altri due casi ai danni di detenuti da parte di operatori penitenziari. Come abbiamo già anticipato, sulla soglia di fatti di rilevanza penale, il Difensore civico di Antigone si ferma e – con il consenso degli interessati e se loro non lo abbiano già fatto – trasmette gli atti all'autorità giudiziaria competente. Meritano, però, di essere richiamati questi fatti, perché aiutano a ricordarci che la violenza in carcere è sempre incombente e richiede un di più di attenzione da parte del personale, delle autorità di controllo, della società civile e dei mezzi di informazione, affinché essa non si manifesti, in violazione dei diritti umani dei detenuti, minando così la stessa legittimità della pena detentiva.

- 
- <sup>i</sup> Facciamo riferimento al Convegno internazionale promosso da Antigone e dall'Associazione Diritti umani/sviluppo umano il 14 e 15 novembre del 1997 a Padova, i cui contributi principali sono in A. Cogliano (a cura di), *Diritti in carcere. Il difensore civico nella tutela dei detenuti*, Atripalda (AV), 2000.
- <sup>ii</sup> Una indagine comparata della tutela non giurisdizionale dei diritti per le persone private della libertà a cura di Antigone è in *Il Garante dei diritti delle persone private della libertà in Europa*, Cosenza 2006.
- <sup>iii</sup> Le prime proposte per l'istituzione del Difensore civico delle persone private della libertà furono presentate già nella XIII legislatura dall'on. Pisapia (AC 5509) e dai senatori Salvato, Manconi e altri (AS 3744). Nella XIV legislatura, la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati approvò le proposte unificate n. 411 (Pisapia), 3229 (Mazzoni) e 3344 (Finocchiaro). Nella XV legislatura, la Camera ha approvato e trasmesso al Senato la proposta istitutiva di una Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e per la tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (AS 1643), derivante dall'unificazione delle proposte Mazzoni (AC 626, "Istituzione del difensore civico delle persone private della libertà personale"), Mascia e altri (AC 1090, "Istituzione del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale"), Boato (AC 1441, "Istituzione del Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale") e De Zulueta (AC 2018, "Istituzione della Commissione italiana per la promozione e la tutela dei diritti umani, in attuazione della risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 20 dicembre 1993").
- <sup>iv</sup> Dopo le prime iniziative del Comune di Roma e della Regione Lazio, negli ultimi anni se ne sono aggiunte molte, censite – ormai solo parzialmente – nel dossier di documentazione n. 31/1/XV del Servizio studi della Camera dei deputati.
- <sup>v</sup> Lo notavamo già nella *Introduzione a Diritti in carcere*, cit., pp. 12-13. Commenti più autorevoli e organici sono in Ruotolo, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Torino, 2002, pp. 189 e ss., e in Grevi-Giostra-Della Casa, *Ordinamento penitenziario*, Padova 2006, pp. 393-4. Recentemente, su questa rivista, è tornato sulla sentenza 26/1999 e sui suoi risvolti applicativi A. Marcheselli, *La Magistratura di sorveglianza e la tutela dei diritti dei detenuti*, anno III (2008), n. 2, pp. 167-188.
- <sup>vi</sup> Cfr. ... *supra*, pp. ...-....
- <sup>vii</sup> Una denuncia "istituzionale" di questa tendenza è stata offerta dal Cons. Sebastiano Ardità, Direttore generale dei detenuti e del trattamento, in apertura del Convegno dedicato al trattamento penitenziario dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria il 19 giugno 2007 a Roma.
- <sup>viii</sup> Per l'essenziale, rimandiamo ancora al confronto tra Alessandro Margara, *Le parole, le cose e le pietose bugie*, in *Il vaso di Pandora. Carcere e pena dopo le riforme*, Roma, 1997, pp. 155-178 e Massimo Pavarini, *L'esperienza italiana di riformismo penitenziario*, *ivi*, pp. 137-153.
- <sup>ix</sup> L'ufficio del Difensore civico di Antigone si avvale, al momento, dell'impegno volontario di una persona che ne cura l'agenda e la segreteria generale, e di quattro persone che ne seguono i singoli casi, anche con la collaborazione di una tirocinante di un corso di studi post-lauream. Settimanalmente il gruppo di lavoro acquisisce le segnalazioni dei nuovi casi e aggiorna lo stato di definizione di quelli già presi in carico.
- <sup>x</sup> A proposito della disponibilità dell'Amministrazione penitenziaria, in questo caso di suoi uffici periferici, merita di essere citata l'autorizzazione accordata a chi scrive, in qualità di Difensore civico di Antigone, a incontrare un detenuto che ne aveva fatto richiesta.
- <sup>xi</sup> Si intendono "archiviati provvisoriamente" i casi in cui il Difensore civico, dopo aver esperito una prima ricognizione formale e sostanziale della possibilità di soddisfazione dell'istanza, ha rimesso alla volontà dell'interessato la decisione sul se e come procedere.

---

<sup>xii</sup> Ai fini di una valutazione dell'incidenza percentuale dei singoli motivi di istanza al Difensore civico sul totale degli interessati, il riferimento è qui ai casi seguiti (85), e non al numero delle istanze in essi implicate (95), che è leggermente superiore. Conseguentemente il totale di questa colonna è superiore al 100% senza che ne sia pregiudicato l'intento esplicativo.