

*Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica*

Direttore Prof. FRANCO MASTRAGOSTINO

L' ANALISI DELLE POLITICHE PENITENZIARIE  
IL CASO DEL SOVRAFFOLLAMENTO CARCERARIO

**TESI DI SPECIALIZZAZIONE**

Presentata dal Dott.  
OTTAVIO CASARANO

Relatore Chiar.mo Prof.  
GILIBERTO CAPANO

A.A. 2008/09

*Ai visitatori delle carceri*

## Indice

<i>Premessa – il problema</i>	p. 1
<i>Prima della formazione dell’Agenda – cause dell’overcrowding</i>	
Immigrazione	p. 3
Droga – Legge Fini – Giovanardi	p. 6
Recidiva – legge ex – Cirielli	p. 8
<i>Formazione dell’Agenda – Agenda setting</i>	
Rappresentazione sociale e ingresso nell’agenda dell’ <i>issue</i> ; precedente soluzione: indulto senza amnistia	p. 10
<i>Situazione attuale – Attori istituzionali – proposta del “Piano Carceri”</i>	p. 13
<i>Soluzioni alternative al piano di edilizia – Attori extra-istituzionali o non governativi</i>	p. 19
<i>Azione svolta da attori istituzionali non governativi</i>	
<i>Parlamento e Magistratura sovranazionale</i>	
1. Azione di singoli parlamentari	p. 23
2. La sentenza Cedu sui tre metri quadri – Esperti nell’arena	p. 29
<i>Eventi critici – l’ estate 2009 ed oltre</i>	p. 33
<i>Il Drafting del “Patto per il reinserimento e la sicurezza sociale”</i>	p. 37
<i>11/12 gennaio 2010: si discutono le mozioni Vietti e Bernardini; il Governo dichiara lo stato di emergenza per le carceri</i>	p. 39
<i>Conclusioni</i>	p. 42

## ***Premessa – Il problema***

Da qualche tempo, la sicurezza sociale è tema centrale del dibattito politico, ed è argomento posto in posizione preminente nei programmi elettorali dei vari schieramenti politici.

Pur nelle diversità ideologiche dei suddetti schieramenti, si può affermare che sul campo della sicurezza sociale vi è una sorta di convergenza dei diversi attori, che superano così in questo settore, almeno in via generale, le diversità di vedute, recependo entusiasticamente la domanda di sicurezza proveniente con forza dall'elettorato.

L'area di policy costituita dal binomio sicurezza-immigrazione sembra essere trattata in modo affine dai diversi governi e schieramenti politici, soprattutto in periodo pre-elettorale.

Si vedano, solo per fare un esempio del territorio locale su cui insiste la casa di reclusione di Padova, le *brochure* divulgative distribuite porta a porta prima del ballottaggio per l'elezione del sindaco di Padova. Sia nell'allegato 1\A, che nell'allegato 1\B, si possono leggere evidenziati gli stessi passaggi rivendicativi della lotta alla criminalità, messaggi quasi simbiotici e speculari, espressione della convergenza dei programmi in chiave elettorale.

Questa arena allora, almeno in periodo pre-elettorale, sembra caratterizzata da attori non in conflitto, che si distinguono solo per le diverse soluzioni proposte per affrontare il problema della insicurezza percepita, a torto o a ragione, su basi reali o virtuali, dai cittadini.

L'effetto di questa convergenza si traduce oggi in un sovraffollamento carcerario che non ha precedenti nella storia della Repubblica, che ha portato le presenze negli istituti penitenziari italiani a circa il doppio della popolazione detenuta che era ristretta alla fine degli anni ottanta, in strutture edilizie sostanzialmente corrispondenti, per capienza, a quelle disponibili in quel momento, invariate e non incrementate.

Ancora, l'effetto di questo sovraffollamento si traduce, unitamente alla non favorevole convergenza economica ed alle connesse riduzioni di fondi destinati alla macchina penitenziaria, in uno scadimento generale delle condizioni di detenzione prima garantite in Italia ai ristretti, sulla scorta di una legislazione considerata tra le più evolute al mondo, formatasi nel suo nucleo centrale a metà

degli anni settanta, dopo una stagione di riconsiderazione e di ripensamento della funzione e dell'essenza stessa di tutte le c.d. istituzioni totali.

Questo scadimento, registrato da tempo dagli operatori penitenziari, è rappresentato ora anche quotidianamente dagli organi di stampa, e conseguentemente al comune cittadino, anche a seguito di episodi eclatanti, che si possono considerare solo l'espressione terminale di un processo politico, di un *milieu* alla cui creazione hanno più o meno volontariamente partecipato diversi attori.

In questo scritto non si vogliono analizzare le politiche pubbliche in materia di sicurezza sociale, non si vuole cioè guardare a monte, ma inevitabilmente si farà riferimento a queste nell'affrontare l'obiettivo di questo lavoro, guardando a valle, obiettivo costituito dall'analisi delle politiche pubbliche in materia di sovraffollamento carcerario, fenomeno oggi comune a molti paesi.

Si cercherà così di analizzare come il problema del sovraffollamento sia stato approcciato e risolto negli ultimi anni, finora sempre e solo temporaneamente, e come e da chi il problema sia affrontato da un anno a questa parte nell'arena politica italiana, focalizzando l'attenzione analitica principalmente sull'azione svolta nelle ultime due legislature per combattere il sovraffollamento, avendo però sempre ben presente che il problema è un problema indotto, di secondo grado, essendo figlio di più ampie tematiche, segnatamente della percezione dell'insicurezza sociale, e delle scelte di politica criminale.

## *Prima della formazione dell'Agenda – cause dell'overcrowding*

### **1. Immigrazione**

Nel 1989 cade la cortina di ferro; lentamente prende avvio, verso il nostro paese, una migrazione dai paesi dell'est di persone che non hanno un chiaro progetto migratorio, e arrivano in Italia dapprima alla spicciolata, successivamente in massa.

Si ricorda personalmente, tra i primi esempi di inadeguatezza delle politiche di immigrazione di accoglienza, l'episodio accaduto nella città di Bari nell'agosto del 1991, allorquando il concetto della concentrazione e del controllo in ambiti chiusi di una popolazione immigrata imprevista, si traduce nel concentramento delle migliaia di immigrati albanesi arrivati all'improvviso con la nave Vlora e con altri natanti di fortuna, nel dismesso stadio cittadino, sorvegliato all'esterno da forze di polizia.

Le immagini dell'evento hanno un forte impatto mediatico e fanno immediatamente il giro del mondo. L'adozione della misura, pur dettata da ragioni di ordine pubblico, da parte del compianto sindaco di centro-sinistra Enrico Dalfino, docente di diritto amministrativo dell'Università di Bari, è fortemente criticata in ambito istituzionale, anche dal Presidente della Repubblica, a seguito della risonanza mediatica scatenata dalla diffusione delle immagini, ed al parallelismo fatto da taluni con il concentramento di persone negli stadi proprio di regimi totalitari e liberticidi, per tutti l'Argentina dei colonnelli.

La menzione dell'evento non è estranea al tema che ci occupa, perché i problemi di oggi hanno radice in quel momento storico, e nell'evento si legge con chiarezza l'uso residuale della limitazione della libertà, nei diversi luoghi preposti (da ultimo il carcere), per fare fronte al difetto di politiche di immigrazione non predisposte per la subitanità ed il carattere improvviso del fenomeno.

Il carcere come contenitore sociale e sistema di controllo delle masse, una visione cara a un certo pensiero ideologicamente connotato, che si rifà al fenomeno della cosiddetta *incapacitazione selettiva* registrato e studiato negli Stati Uniti d'America, ma non scevro da un verificato e oggettivo contenuto sostanziale.

L'immigrazione dai paesi dell'est, per lo più clandestina, si accompagna in questo momento storico all'emigrazione massiccia dai paesi del maghreb, favorita dalla

globalizzazione e da un allentamento dei controlli delle frontiere dei paesi nord-africani.

Sono queste le due componenti etniche quantitative oggi preponderanti nelle presenze negli istituti di pena italiani, est-europa e maghreb.

Il soggetto migrante non assistito da un progetto migratorio pianificato, davanti alla chiusura del mercato del lavoro o alla precarietà delle opzioni accessibili a causa della condizione di clandestinità originaria o sopravvenuta per il mancato rinnovo del permesso di soggiorno, si orienta verso il mercato economico parallelo gestito dalla malavita organizzata (reati di spaccio, traffico di sostanze stupefacenti), o verso sistemi alternativi e devianti di acquisizione dei beni della vita (reati contro il patrimonio, contro la persona, contro la libertà sessuale).

Alvise Sbraccia, ricercatore dell'istituto di sociologia dell'Università di Padova, descrive nel suo lavoro le rilevate interconnessioni del circuito immigrazione – soggiorno non assistito – carcere, che portano nel volgere di pochi anni all'ingrossamento delle presenze negli istituti ed al mutamento della composizione della popolazione detenuta<sup>1</sup>.

Da subito, si percepisce che il fenomeno non è transeunte, ma destinato a stabilizzarsi o a progredire esponenzialmente.

Vengono prese le prime organiche misure di regolamentazione dei flussi, e passando dal testo unico per gli stranieri si arriva dopo un percorso normativo alla contestata legge c.d. Bossi-Fini, considerata da molti foriera di un ulteriore aggravamento delle condizioni di sovraffollamento degli istituti.

Viene emanata da ultimo la legge 94/2009 (il pacchetto sicurezza). Essa è pesantemente criticata per il suo contenuto xenofobo dalla Commissione europea, dal Comitato contro le discriminazioni delle Nazioni Unite, dalle autorità ecclesiastiche e dalle principali organizzazioni per i Diritti Umani.

In particolare, è stigmatizzata la creazione del reato di immigrazione clandestina, che prevede la conseguenza penale in capo al soggetto che non abbia commesso alcun reato, ma che è entrato e rimane nel territorio dello stato illegalmente.

Si coglie immediatamente, da parte dei primi commentatori, la potenzialità incrementativa incontrollata della previsione normativa, e si censura la mancata considerazione degli effetti del provvedimento sul pianeta carcere, il difetto di una

---

<sup>1</sup> Alvise Sbraccia, *Migranti tra mobilità e carcere – Storie di vita e processi di criminalizzazione*, ed. Franco Angeli, Milano, 2007

analisi di fattibilità in relazione alle risorse disponibili, in particolare alla capienza delle strutture detentive esistenti.

La diversa accessibilità alle misure alternative da parte degli stranieri, davvero esigua o inesistente nella gran parte del territorio, la inoperatività di fatto del meccanismo di espulsione come sanzione alternativa, dovuta ai problemi di identificazione della nazionalità dei soggetti da espellere e all'assenza stessa di fondi per finanziare i rimpatri coattivi, l'impianto normativo generale producono carcerazione, e si assiste all'incremento numerico, che vede quasi raddoppiare la popolazione detenuta rispetto agli inizi degli anni '90, con allocazione nelle stesse strutture detentive.

Si assiste così, considerate le percentuali di detenuti stranieri rispetto agli stranieri in libertà sul territorio, all'avvio di quel processo già da decenni consolidato negli Stati Uniti, denominato incapacitazione selettiva, laddove la conseguenza penale colpisce precise fasce di popolazione, più esposte alla devianza.

Il carcere diviene approdo ultimo, e provvisorio, di stranieri non assistiti da un pianificato progetto migratorio, essendo anzi messo in preventivo il rischio di una più o meno lunga detenzione all'atto della partenza.

## 2. Droga – Legge Fini – Giovanardi

Altro fattore sicuramente incrementativo dei numeri dei ristretti si rinviene nella legislazione restrittiva promossa dal precedente governo di centro-destra, che abbandonando i previgenti criteri-soglia per far scattare le misure detentive, legate alle quantità minime ed all'uso personale, e adottando un approccio di *zero-tolerance*, prevede pene detentive slegate dai suddetti criteri e generalizzate.

Considerando il mercato della droga quello di più facile accesso per la manovalanza dei devianti anche meno strutturati, l'effetto è aumentato, portando negli istituti numerosissimi arrestati imputati del reato ex art. 73 - legge droga, che vanno ad aumentare, in modo determinante per il sovraffollamento, il *turn over* degli arrestati e dei nuovi ingressi.

Al contempo recede la possibilità di accesso al meccanismo prima operante della legge Simeone-Saraceni, per la quale per presunte condanne sotto i tre anni, era possibile la sospensione dell'ordine di esecuzione in carcere e l'avvio diretto alla misura dell'affidamento in prova, meccanismo che consentiva se non la deflazione diretta, almeno un mancato incremento indiretto.

Anche qui, come per la legislazione sugli stranieri, la legge appare non il frutto di una meditazione organica sulle strategie risolutive del problema del traffico della droga e delle tossicodipendenze, ma figlia di una decisa opzione ideologica, che non analizza preventivamente (o ne accetta i rischi) i costi in termini di funzionalità del sistema penitenziario della scelta restrittiva e dell'abbassamento della soglia della punibilità.

Il duplice effetto, dell'inasprimento del regime penale per i reati connessi al mercato della droga, e dell'aggravamento o preclusione delle condizioni di accesso alle misure alternative per gli stessi reati, produce anch'esso, come secondo fattore, un sensibile incremento di carcerazione, incremento peraltro "qualificato", perché molto spesso gli autori dei reati sono portatori di problematiche di salute legate alla tossicodipendenza, e quindi incremento non solo quantitativo, ma qualitativo del sovraffollamento e delle criticità da esso portate al governo del sistema penitenziario.

Il fattore è inoltre operativo indistintamente per tutte le componenti nazionali della popolazione detenuta, sebbene la manovalanza del traffico sia reclutata in

prevalenza oggi, come già prima accennato, nel disponibile bacino dell'immigrazione clandestina.

Ancora una scelta di politica criminale, entrata con successo nell'agenda governativa, che riverbera però gli inesorabili effetti oggi, dopo qualche anno dovuto ai meccanismi investigativi e processuali, sul capolinea di tutte le politiche criminali e di sicurezza, il carcere.

### 3. Recidiva – legge ex – Cirielli

Terza ed ultima macro-concausa dell'attuale sovraffollamento, l'adozione della legge ex-Cirielli, promossa anch'essa dal precedente governo di centro-destra ed adottata nell'anno 2005.

La legge, espressione della scelta di tolleranza zero verso i soggetti recidivi, denominata dai suoi detrattori “ammazza-Gozzini” (legge organica del 1986 che potenziava i meccanismi di accesso alle misure alternativa alla pena), ha prodotto oggi presso la totalità degli Uffici di Sorveglianza un drastico abbattimento percentuale della concessione dei benefici premiali e della applicazione di misure alternative.

La innovazione legislativa rimanda in qualche modo al pensiero ispiratore del *three strikes* nord-americano (applicazione automatica dell'ergastolo dopo la commissione di tre reati da parte del soggetto), punitivo della recidiva, che ha prodotto tassi di carcerazione elevatissimi negli U.S.A. rispetto agli standard europei.

Se gli Stati Uniti fanno i conti ora, negli stati più popolosi, con i problemi di sovraffollamento e di ordine pubblico<sup>2</sup> determinati da quest'approccio drastico alla recidiva, gli stessi problemi indotti dalla emulazione legislativa costituita dalla ex-Cirielli sono tangibili da noi oggi, come testimonia la stagione calda vissuta nell'estate dello scorso anno negli istituti italiani, con proteste e rivolte diffuse in tutto il territorio.

Questi tre fattori di sovraffollamento sono quindi almeno mediamente riconducibili a scelte di politica criminale degli attori istituzionali, ed hanno fatto perciò recentemente parlare gli attori non istituzionali impegnati nella definizione del problema e delle soluzioni di precisa *responsabilità politica* nel problema del sovraffollamento, che non si è “autoprodotto”.<sup>3</sup>

La succinta esposizione dei tre fattori serve a focalizzare ora l'attenzione sul problema stesso, da essi principalmente prodotto, dell'*overcrowding*, ed anche ad

---

<sup>2</sup> Cfr. da ultimo la rivolta di Chino, California, dell'agosto 2009, determinata da problemi di sovraffollamento, v. articoli allegati (n. 2 e 3) del New York Times del 10/08/2009, e del Los Angeles Times. Senza avere la pretesa di sistematicità della comparazione, si può ritenere che le proteste di Chino originano dalla stessa condizione di invivibilità e promiscuità causate dall'*overcrowding* statunitense (“*the Chino prison, which houses 5,900 inmates, nearly twice its designed capacity...*”; “*California has 158,000 prisoners in facilities designed for 84,000*”).

<sup>3</sup> Cfr. Intervento di Patrizio Gonnella “*Il carcere tra sovraffollamento, violenza e autolesionismo*”, convegno Vivere e Morire in Carcere, Roma, 16/12/2009 (all. 4).

intuitivamente già immaginare quali possano essere le soluzioni proponibili (rivisitazione meditata delle normative incrementative della carcerazione).

In sintesi, si può rilevare come questi tre macro-problemi/fattori incrementativi delle presenze di detenuti nelle carceri italiane abbiano dato luogo a quella situazione descritta in dottrina di *discrepanza* tra ciò che è (il carcere odierno, che per il numero di soggetti gestiti e per il sovraffollamento rende improbi gli sforzi trattamentali di recupero sociale e la garanzia del rispetto dei diritti fondamentali dei ristretti) e ciò che si vorrebbe fosse (un carcere aderente ai dettami dell'art. 27 della Costituzione, non sovraffollato)<sup>4</sup>.

Quali sono le soluzioni più giuste da prendere per combattere i problemi delle carceri italiane? Il trend in salita e l'aumento della popolazione dei detenuti è talmente alto che anche se si costruissero istituti a tambur battente, cosa impossibile comunque per la mancanza di risorse, non servirebbe a nulla. Bisogna andare alla causa del sovraffollamento e andare ad investire sulle misure alternative per creare uno sbocco a queste situazioni, come la Costituzione prevede. È inutile costruire nuovi contenitori perché il trend di crescita è troppo alto. Le statistiche del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria indicano che la recidiva di chi sta in carcere fino all'ultimo giorno è del 65%, a fronte di chi usufruisce delle misure alternative, la cui recidiva è del 19%.

La legge citata, la ex-Cirielli, appare quindi oggi come potente fattore incrementale, avendo prodotto un decremento degli accessi alle misure alternative.

---

<sup>4</sup> Sul concetto di discrepanza vedi Sjoblom G. (1984), *Problemi e soluzioni in politica*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", vol.14, n.1, pp.41-85

## *Formazione dell'Agenda – Agenda setting*

Rappresentazione sociale e ingresso nell'agenda dell'*issue*; precedente soluzione: indulto senza amnistia

Analizzando la fase di formazione dell'agenda, occorre premettere che ci sembra essere stata finora dirimente e condizionante la *rappresentazione sociale* dei destinatari delle soluzioni.

La misura deflattiva del sovraffollamento adottata dal precedente governo di centro-sinistra, votata anche da gran parte dell'opposizione e poi sconfessata, non è oggi, a causa della suddetta rappresentazione sociale dei detenuti, proponibile.

Anche la parte ideologicamente più aperta verso soluzioni clemenziali, nelle recenti campagne elettorali ha manifestato un atteggiamento di chiusura, delineando invece programmi di politiche di sicurezza di segno opposto, e sostanzialmente non difformi da quelli di parte politica avversa, sui quali si è attestata (cfr. documenti allegati, relativi all'ultima campagna elettorale per le amministrative - Comune di Padova del 2009).

La rappresentazione sociale dei destinatari delle politiche sul sovraffollamento, indotta anche dall'amplificazione della sensazione di insicurezza sociale alimentata dai media, è allo stato alla base della preclusione dichiarata del governo per soluzioni deflattive che ricalchino anche in maniera velata l'indulto del governo Prodi.

Quest'ultimo, adottato su proposta del Ministro Mastella, non fu accompagnato da una contestuale amnistia, che avrebbe avuto per comune opinione dei tecnici del diritto un effetto duraturo sullo stato delle presenze delle carceri, ben più duraturo di quanto non abbia avuto l'isolato indulto, che ha visto esaurire completamente i suoi effetti di calmiera nel volgere di due anni.

In qualche modo l'amnistia, provvedimento clemenziale più radicale dell'indulto, è stato interpretato, nella critica dei suddetti attori, in chiave di strumento di implementazione dell'indulto stesso, senza il quale, in difetto dello sforzo attuativo costituito dalla promulgazione dell'amnistia, era scontato l'effetto deflattivo temporalmente limitato, la performance negativa della policy, monca dello strumento di attuazione.

La scelta, pur paventata dagli esperti, fu dettata dal clima politico istituzionale, che non rendeva per dichiarazione espressa di Mastella accettabile l'emanazione anche di un'amnistia, che non sarebbe stata compresa dall'elettorato.

Quindi in questo caso, almeno segnatamente per la mancata adozione dell'amnistia, che sarebbe stata condizione necessaria per un'effettività del provvedimento di indulto, si può rilevare una parziale cortocircuitazione dei tre diversi flussi necessari per il perfezionamento dello *stream*, e per l'ingresso della misura clemenziale/prerequisito di effettività nell'agenda politica.

È quindi dimostrato che in fase di formazione dell'agenda, se la *rappresentazione sociale* dei destinatari della soluzione configurata è negativa, c'è una prevedibile resistenza<sup>5</sup> verso la soluzione stessa, in questo caso la soluzione clemenziale e deflattiva più ampia prevista dal nostro ordinamento, l'amnistia.

Con il provvedimento di indulto dell'agosto 2006 escono dalle carceri italiane 27.607 detenuti (oggi le presenze si aggirano sulle 66.000 unità).

Vengono emanate dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria circolari per l'implementazione degli sforzi trattamentali e di recupero sociale dei detenuti, vista la situazione di deflazione ottimale creatasi, che vede riportato il numero delle presenze a quello antecedente l'inizio del fenomeno migratorio, della fine degli anni '80.

Gli operatori penitenziari, però, sanno bene, viste le proiezioni degli ingressi mensili, che presto l'effetto deflattivo sarà annullato, riconoscendo l'eccessivo ottimismo delle circolari diffuse.

Il lasso temporale di perdurante svuotamento è tuttavia capitalizzato, procedendosi in diversi istituti ad effettuare ristrutturazioni e bonifiche delle sezioni temporaneamente svuotate, operazioni altrimenti difficili in presenza di popolazione detenuta ivi ubicata.

Le dimissioni in massa, avvenute nell'arco di pochi giorni e senza preavviso stante l'improvvisa e non preannunciata adozione del provvedimento clemenziale, comportano molte criticità, non essendo possibile pianificare dimissioni assistite dei soggetti senza riferimenti familiari o senza fissa dimora, che si trovano così proiettati *ex abrupto* nel mondo esterno, anche dopo lunghe carcerazioni e quindi in presenza di un forte disadattamento alla conduzione della quotidianità della vita

---

<sup>5</sup> Schneider A., Ingram H. (1993) *Social Construction of Target Populations: Implications for Policy and Politics*, in *American Political Science Review*, vol. 87, n.2, pp. 334-47

esterna. Per effetto del fenomeno si registrano, per quanto concerne il solo istituto penale di Padova, due decessi per suicidio nell'immediatezza della scarcerazione. La circostanza (non si dispone di una statistica nazionale sui costi in termini di vite umane del provvedimento) induce a ritenere che anche l'elaborazione e l'adozione di questa soluzione di politica penitenziaria non sono assistite da una ponderazione degli effetti, ma risultano dettate da una volontà politica diffusa, che vede coinvolte forze politiche istituzionali avverse, concretatasi in tempi brevi e senza uno studio di fattibilità nella predisposizione ed emanazione del provvedimento.

Nella situazione odierna, il governo non accetta la *policy legacy* segnando una discontinuità con la pratica clemenziale del passato, ma questo discostamento, se non accompagnato da un'apertura al ventaglio di soluzioni alternative delineande, rischia di fare implodere il sistema penitenziario, già al collasso.

L'analisi dell'impatto dell'indulto ha prodotto un sicuro condizionamento dell'attuale governo alla reiterazione dell'esperienza, considerate le critiche piovute sull'*outcome* del provvedimento del governo Prodi, dovendo considerare la compagine governativa, in tutte le componenti più o meno sensibili alla domanda di sicurezza dell'elettorato, non solo gli effetti sul singolo problema, ma sul sistema politico e sulla tenuta dell'identificazione securitaria dello schieramento di maggioranza.

## *Situazione attuale – Attori istituzionali – proposta del “Piano Carceri”*

Esaurita la operatività deflattiva delle presenze dell’indulto, nella ricerca delle soluzioni da parte degli attori istituzionali viene accantonata la possibilità di una reiterazione di provvedimenti clemenziali.

La scelta non è dovuta a una chiusura ideologica, aprioristica del centro-destra, ma risente dell’effetto del processo di apprendimento. L’apprendimento è il processo di modificazione degli obiettivi e degli strumenti contenuti nelle politiche pubbliche, nonché delle premesse di valore a cui essi rimandano, in risposta alla rilevazione di errori cumulati nell’esperienza passata, all’acquisizione di nuove informazioni e all’innescarsi di logiche imitative<sup>6</sup>.

La tempestiva constatazione dell’inefficacia dell’indulto del 2006 ha messo in moto il processo di apprendimento nel *policy making* attuale, di qui la preclusione da parte della maggioranza verso la soluzione clemenziale, che è invece caldeggiata da gruppi di pressione esterni non istituzionali e da talune frange dello schieramento parlamentare, la cui composizione meglio vedremo oltre, che puntano l’indice sugli errori connessi alle modalità di emanazione dell’indulto, non accompagnato dall’amnistia, né da programmi di attuazione<sup>7</sup>, salvando però la funzione e la valenza dello strumento deflattivo.

Si affaccia quindi la soluzione “edilizia”, annunciata dalla nuova compagine governativa, a più riprese illustrata dal Ministro della Giustizia Alfano, e dal Capo del Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria, presidente Franco Ionta, appositamente nominato dal governo commissario straordinario per l’edilizia delle carceri, soluzione comunemente conosciuta come “Piano Carceri”.

Ci si propone di creare ulteriori 20.000 nuovi posti detentivi, con una spesa di circa due miliardi di euro.

Nel piano di edilizia straordinaria la parte istituzionale vede lo strumento risolutivo del sovraffollamento in atto, ma tale valenza è fortemente contestata dall’opposizione, che sottolinea la impossibile fattibilità alla luce della carenza di fondi (sarebbero disponibili soltanto 500 milioni di euro, per il resto il governo ha

---

<sup>6</sup> Elisabetta Gualmini, voce “Apprendimento”, in *Dizionario di Politiche Pubbliche*, di Capano G. e Giuliani M., Carrocci, Roma, 2005

<sup>7</sup> Per la dimensione dell’apprendimento nell’accezione prescrittiva, cfr. Wildavsky A. (1992), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Little Brown, Boston (I ed. 1979)

fatto appello ai privati e, con esternazioni molto diffuse dai media, all'Unione Europea, chiedendo i fondi in nome di una difesa comune dall'immigrazione clandestina cui, per i particolari confini, sarebbe più esposto il nostro Paese, appello però allo stato caduto nel vuoto) , e dalla rete di attori extra-istituzionali che indicheremo, accomunati dal convincimento che la costruzione di nuove carceri non può servire ad arginare il fenomeno.

La critica è mossa anche ai tempi preventivati per ultimare le nuove costruzioni, stabiliti ottimisticamente per il 2012, allorquando i tassi di crescita - a normativa invariata dovrebbero fare arrivare la popolazione detenuta a 90.000 presenze dalle 66.000 attuali, rendendo quindi i 20.000 posti solo un palliativo, e altresì alla necessità di nuovo personale per la sorveglianza delle suddette strutture, stimato in almeno 10.000 unità, impossibili da assumere previo concorso in tempi così brevi.

Mentre gli istituti scoppiano, il capo del Dap, Franco Ionta, ha ottenuto dal ministro Alfano poteri speciali per l'edilizia penitenziaria. Si saltano i passaggi dell'evidenza pubblica (circostanza molto criticata<sup>8</sup>), per affidare senza gare d'appalto i lavori per 24 nuovi istituti previsti. È in qualche modo l'iter accelerato adottato con Guido Bertolaso per la ricostruzione successiva al terremoto dell'Abruzzo. Il piano carceri del governo, dovrebbe quindi portare entro il 2012 al reperimento di nuovi 20.000 posti letto in più grazie alla costruzione di 24 nuovi penitenziari, ma resta al momento un'utopia: manca la copertura finanziaria. Il Parlamento ha stanziato 500 milioni di euro, pochi rispetto ai 2 miliardi necessari per realizzare il progetto. Perciò si pensa al coinvolgimento dei privati. Già con un emendamento nella scorsa Finanziaria il centrodestra chiedeva di cedere ad imprenditori parte del patrimonio immobiliare a disposizione dell'amministrazione penitenziaria in cambio della edificazione di nuove e più capienti strutture in grado di risolvere il sovraffollamento delle carceri. Si è ipotizzato ad esempio il trasferimento in periferia del carcere di San Vittore a Milano e la riqualificazione dell'area, centrale e perciò appetibile, oggi occupata dal penitenziario.

Situazione simile a quella prospettata per Genova.

L'idea qui è stata di trasformare il carcere di Marassi in un centro commerciale. La proposta di convertire il penitenziario in una grande shopping hall arriva dal

---

<sup>8</sup> V. articolo "*appalti senza regole, con le "carceri d'oro" di Ionta*" di Giacomo Russo Spena, su *Terra* del 07/01/2010

provveditorato alle opere pubbliche, un'emanazione del ministero delle Infrastrutture. Con una semplice variante al piano regolatore, si è proposto che il Comune di Genova cambiasse la destinazione d'uso del vecchio carcere, autorizzando l'insediamento di una grande area commerciale. A quel punto si sarebbe potuto facilmente vendere Marassi e, con il ricavato, costruire il nuovo penitenziario.

Tuttavia si sono levate diverse voci contro quella che è stata indebitamente chiamata privatizzazione delle carceri (il governo infatti, pur manifestando interesse per lo strumento di finanziamento privato non ha mai messo in forse il concetto che la gestione degli istituti continuerà ad essere pubblica)".<sup>9</sup> L'idea dei poteri speciali è stata giudicata "scandalosa" da Franco Corleone, garante dei diritti dei detenuti di Firenze ed ex sottosegretario alla Giustizia. Si richiama il precedente del 1977, in cui una legge speciale, ribattezzata delle "carceri d'oro", stabiliva "procedure eccezionali per lavori urgenti ed indifferibili negli istituti penitenziari". Il ministero della Giustizia sceglieva direttamente le ditte, ne nacque un giro di corruzione e truffa ai danni dello Stato. Tanto che nel febbraio 1988 lo scandalo portò alle dimissioni del ministro socialdemocratico Franco Nicolazzi, condannato durante Tangentopoli per concussione proprio nell'ambito del processo per le "carceri d'oro". "Una nuova edilizia non risolve il problema del sovraffollamento", anche per Francesco Quinti della Fp Cgil che ricorda come gli agenti siano sempre più oggetto di attacchi dei detenuti e 5mila unità in meno. "Gli operatori sono stanchi di lavorare in condizioni del genere - aggiunge il sindacalista -, le prigioni sono luoghi invivibili sia per i reclusi che per noi".

Tutto ciò mentre i numeri sulle galere sono impietosi: 66mila persone detenute di fronte ai 47mila posti letto. I suicidi (71 nel 2009) e le rivolte aumentano. Per questo l'11 e 12 gennaio in Parlamento si discutono le mozioni sul sovraffollamento. C'è attesa per la votazione del testo presentato dai radicali e firmato da 92 deputati di tutti gli schieramenti, tranne la Lega. La mozione prevede la messa in campo di misure alternative alla detenzione, l'utilizzo dell'istituto della messa in prova e per i tossicodipendenti, che rappresentano il 25% della popolazione delle galere, un cammino di recupero nelle comunità. "Se

---

<sup>9</sup> Si va verso la privatizzazione delle carceri – ha denunciato Donatella Ferranti, capogruppo del Pd in commissione Giustizia della Camera - con la presa in carico da parte di imprenditori delle strutture, la cui costruzione e gestione dovrebbe invece spettare allo Stato, al pari della sicurezza pubblica"cit. in art. Russo-Spena

passasse soltanto quest'ultimo punto si avrebbe già un bello sfolgimento dei detenuti – ha affermato la radicale Rita Bernardini -. Il governo deve pronunciarsi, è finita l'epoca degli annunci".

Rose<sup>10</sup> evidenzia che l'acquisizione di nuove informazioni, come modalità di apprendere, avviene anche attraverso l'emulazione di esempi stranieri (*lesson-drawing*), tramite il trasferimento dei programmi formulati e attuati in altri contesti i decisori pubblici imparano imitando.

È probabilmente ascrivibile a questo concetto la genesi e l'inserimento nel Piano Carceri della proposta di soluzione, poco dopo abbandonata, di allocazione di "boat prisons" da ancorare nelle città costiere con il maggior sovraffollamento (cfr. il dibattito e le polemiche interistituzionali estivi tra il Ministero della Giustizia e il Comune di Genova, sviluppatasi in proposito nel capoluogo ligure per la gestione dell'emergenza Marassi, soprattutto a seguito della rivolta dell'agosto 2009), idea non riproposta anche sulla scorta della analisi comparata successiva, condotta da alcuni attori, dalla quale si è evinto il sostanziale fallimento di analoghe iniziative nel sistema penitenziario inglese, dove si è registrata la dismissione di gran parte delle istituite prigioni galleggianti.

Nel caso esposto il *lesson-drawing* non ha condotto alla produzione di una soluzione, perché si è guardato ad una esperienza fallimentare e non di successo, e la critica opposta dagli attori non istituzionali dell'arena ha evitato, almeno allo stato della fase di formazione dell'agenda, che il processo di emulazione si orientasse verso un'esperienza già altrove dimostratasi non risolutiva del problema del sovraffollamento.

Se al Piano Carceri si sta pensando istituzionalmente, per fronteggiare l'effettiva emergenza, non si ha tuttavia l'impressione, guardando a chi sta partecipando attivamente alla fase di formazione dell'agenda, che il maggiore dinamismo sia istituzionale.

Richiamando la proposta teorica di Cobb, Ross, Ross<sup>11</sup>, che pone l'attenzione sugli attori che promuovono l'accesso di una questione nelle agende, si ritiene riconoscibile piuttosto per il sovraffollamento l' *outside initiative model*, in cui un attore collettivo, esterno alle reti istituzionali, agisce al fine di inserire una

---

<sup>10</sup> Rose R. (1991), *What is Lesson-Drawing?*, in "Journal of Public Policy", vol.II, n.1, pp. 3-30

<sup>11</sup> Cobb R.W., Ross J.K., Ross M.H. (1976), *Agenda Building as a Comparative Political Process*, in "American Political Science Review", vol. 70, pp. 126-138

questione nell'agenda politica, auspicando che i decisori la inseriscano nell'agenda istituzionale.

Per quanto concerne la proposta di adozione di provvedimenti clemenziali, elettoralmente poco appetibile, sembra riscontrarsi invece l'operatività di una sorta di *inside access model* (un apparato amministrativo, dicastero della Giustizia, preme per limitare le possibilità che una soluzione venga inserita nell'agenda politica, preferendo che la questione sia trattata con strumenti di inferiore impatto sul corpo elettorale); molte sono state infatti le esternazioni contrarie a questa eventualità da parte del Ministro Alfano, del Presidente del Consiglio Berlusconi, del sottosegretario con delega per le carceri Casellati, in linea con un intendimento di netta contrapposizione alla precedente gestione del problema da parte del governo Prodi.

Osservando la fase di formazione della nostra agenda *in fieri* dalla prospettiva teorica di Kingdon<sup>12</sup>, è da chiedersi se si sia formata una finestra di politica pubblica sul sovraffollamento. La citata necessità di *non identificazione*, di distinzione dell'azione rispetto a quella del precedente governo impedisce l'ingresso di strumenti deflattivi clemenziali, ed il perfezionamento del c.d. *stream*, non essendovi incontro e coesistenza dei tre flussi problemi/soluzioni/esigenze politiche istituzionali.

Allo stato il flusso dei problemi non incontra il flusso della politica istituzionale.

Ma è in corso una serrata azione di attori non istituzionali, che stanno lavorando per far emergere e scorgere la finestra di policy.

In materia di sicurezza, è frequente peraltro che finestre di policy si aprano all'improvviso, per avvenimenti contingenti.

Basti ricordare lo stupro-omicidio, a Roma, ad opera di un cittadino rom rumeno, seguito dalla subitanea emanazione del pacchetto sicurezza (che aprì una crisi diplomatica con la Romania), che in altri casi ha avuto anche una forte efficacia elettorale, dirimente (basti pensare, sempre restando in ambito capitolino, alla capitalizzazione di evento analogo alla vigilia del ballottaggio per l'ultima elezione del Sindaco di Roma, grazie alla pronta comparsa del candidato sfidante sul luogo dell'evento, ripresa e diffusa dai media).

Un'accelerazione del processo di policy in materia di sovraffollamento si è avuta anche per la pressione esercitata sul governo per effetto della sentenza CEDU, che

---

<sup>12</sup> Kingdon J.W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little Brown, Boston

analizziamo meglio più avanti, sul limite di tre metri quadri pro-capite, al di sotto del quale lo stato è condannato per maltrattamenti. Si è creata un'urgenza di azione, tradottasi nell'immediato censimento e misurazione, in tutte le carceri, del *lebensraum*, dello spazio di vita per singolo detenuto, censimento ancora attualmente condotto da dirigenti dei provveditorati regionali dell'Amministrazione Penitenziaria.

In questo caso il governo ha dovuto farsi carico della richiesta di intervento proveniente dal qualificato attore internazionale, la Corte Europea per i Diritti dell'Uomo.

## *Soluzioni alternative al piano di edilizia – Attori extra-istituzionali o non governativi*

“Gli attori delle politiche, agendo, danno vita e contenuto alle politiche stesse. I *policy actors* fanno le politiche pubbliche”.<sup>13</sup>

L’esame della fase di formazione dell’agenda in atto, in tema di lotta al sovraffollamento, conduce subito a riscontrare il superamento della posizione tradizionale della scienza politica che individuava una sola categoria dominante di attori decisionali nei processi di politiche pubbliche.

La composizione variegata dello schieramento di soggetti non istituzionali che si stanno mobilitando in materia come gruppi di pressione per la definizione e l’adozione di soluzioni alternative per il problema, dimostra e consolida la posizione policentrica; anche qui, la policy sembra caratterizzata dalla presenza di diversi attori in un contesto magmatico e cangiante, indeterminato per ruoli ed interazioni dei partecipanti.

Gli attori politici tradizionali (partiti, parlamento, etc.) non sono i soli protagonisti del processo; esso non si esaurisce nelle sedi istituzionali della politica e dell’amministrazione.

Non si può considerare, almeno nella fase corrente della formazione dell’agenda, *centrale* il ruolo del potere pubblico.

Più aderente sembra la prospettiva che vede le politiche pubbliche caratterizzate già nel momento definitorio dalla presenza di una pluralità di soggetti, senza distinguere tra natura privata o pubblica; gli attori governativi, muniti di legittimazione istituzionale, in questa fase non stanno rivestendo la qualifica di protagonisti dominanti del processo di policy.

La prospettiva pluralista è favorita anche dalla natura innovativa per dimensioni del problema, e dalla contingenza ed improvvisa insorgenza della problematica penitenziaria, che ha portato alla mobilitazione di diversi attori, già attivi nel settore.

Per la pluralità di attori ed indeterminatezza delle interazioni, il decorso del processo non può essere imputato a priori a un attore dominante, anche se di fatto il governo non ha ancora accolto soluzioni alternative al piano edilizio, dimostrando però un attendismo che, se lascia aperti spazi di lotta per la

---

<sup>13</sup> Capano G., voce “*Agenda, formazione della*”, in Dizionario di Politiche Pubbliche, cit.

definizione delle soluzioni, vede aggravare di giorno in giorno le condizioni di vivibilità degli istituti, ed emergere criticità che minano la tenuta dell'intero sistema penitenziario.

Giova allora, nell'indeterminatezza delle interrelazioni, l'osservazione empirica delle iniziative prese dai singoli attori, spesso con un'azione congiunta e coordinata, negli sforzi definitivi delle soluzioni.

In una ricostruzione empirica degli attori, si distinguono in particolare più soggetti che svolgono un ruolo di "capofila" nella definizione di alternative, tutti accomunati da una forte critica della soluzione incrementale edilizia, perché più o meno tutti accomunati da un comune patrimonio epistemico, che si rifà all'abolizionismo.

Si tratta infatti di una comunanza, per estrazione culturale, che può far considerare gli attori quasi avvinti in una vera e propria comunità epistemica, costituitasi per la difesa dei diritti umani dei ristretti, messi in forse dalla condizione di sovraffollamento.

I principali: Associazioni Antigone, A Buon Diritto, Nessuno Tocchi Caino, gruppo parlamentare Radicali Italiani, Redazione di Ristretti Orizzonti (periodico mensile dei detenuti della casa di reclusione di Padova)<sup>14</sup>, Radio Carcere di Radio Radicale, le associazioni di volontari carcerari, i difensori civici dei detenuti istituiti nelle maggiori città; attori che stanno partecipando concretamente alla politica pubblica destinata ad arginare il fenomeno, cercando di dare visibilità alle criticità ormai endemiche, presso l'opinione pubblica, con variegate modalità.

In particolare questi attori cercano l'amplificazione mediatica delle proposte definitorie alternative, attraverso organi di stampa da sempre sensibili alle tematiche (Il Manifesto, Liberazione), ma vista la portata delle criticità, che portano a veementi proteste degli *stakeholders* quando non a veri focolai di rivolta, anche attraverso gli altri media a maggiore diffusione, che ne riprendono i comunicati stampa.

Costituiscono una rete promotrice di convegni, conferenze stampa, altri momenti di manifestazione e diffusione del pensiero, che condivide il quadro interpretativo e l'individuazione delle cause del problema del sovraffollamento. Essi agiscono in questo momento come gruppi informali di pressione, suggerendo ipotesi di soluzione principalmente basate sulla revisione delle normative restrittive

---

<sup>14</sup> Frontespizio rivista, ultimo allegato, n. 10;

analizzate in apertura, sul ritorno all'accesso alle misure alternative alla detenzione e finanche sulla loro estensione rispetto al previgente regime della legge Gozzini, considerata veramente risolutiva del problema.

A questi si aggiungono attori non provenienti da una comune cultura politica, ma direttamente coinvolti nella gestione del problema. Tra questi i sindacati autonomi o confederali della polizia penitenziaria, la magistratura di sorveglianza, le associazioni e i sindacati dei dirigenti penitenziari (A.N.D.A.P., Si.Di.Pe.<sup>15</sup> etc.), che amplificano ovviamente le criticità affrontate dagli operatori del settore per effetto del sovraffollamento. Nel dibattito definitorio, appare scarso o non ancora soddisfacente l'apporto della burocrazia, che pur meglio conosce la macchina penitenziaria; forse ciò è dovuto all'assetto fortemente gerarchizzato in Italia della dirigenza penitenziaria, rimasta a lungo all'ombra della magistratura nel dicastero della giustizia, e restia a prendere la parola.

In un recente convegno internazionale i direttori delle amministrazioni penitenziarie europee si sono incontrati a Edimburgo per spiegare quanto e come fossero riusciti a mettere in pratica principi solennemente accettati dai loro Paesi e contenuti in un'apposita Raccomandazione sul sovraffollamento delle carceri e sulla crescita della popolazione detenuta datata 1999. Quella Raccomandazione condannava esplicitamente il ricorso all'edilizia penitenziaria quale soluzione all'affollamento, ispirandosi piuttosto ai principi del diritto penale minimo e del ricorso al carcere quale ultima ratio.

L'azione degli attori extra-istituzionali si è dimostrata finora più incisiva in termini definitivi, come vedremo.

L'azione è duplice: di critica anche estrema (in questo tipo di politica pubblica non ricorrono di solito rapporti consensuali tra tutti gli attori protagonisti) della soluzione di matrice governativa (piano carceri) e di proposizione delle soluzioni più prossime al comune convincimento dell'inutilità della sanzione detentiva penale espiata in condizione di sovraffollamento, in chiave di prevenzione della recidiva.

Per lo stato dei finanziamenti disponibili prevedibilmente in futuro, il network alternativo riporta quasi l'intero piano carceri alla nozione di *politica simbolica*, non essendo allo stato verosimilmente implementabile.

---

<sup>15</sup>A.N.D.A.P.: Associazione Nazionale dei Dirigenti dell'Amministrazione Penitenziaria;  
Si.Di.Pe.: Sindacato dei Dirigenti Penitenziari

In questa materia la relazione tra apparato comunicativo e policy making è essenziale per la stessa proponibilità delle soluzioni alternative nella formazione dell'agenda.

Importante il ruolo di amplificazione da parte dei media della critica al piano carceri, di fatto da tempo annunciato ma finora non articolato, forse anche per l'intervento mediatico oltre che per l'assenza di risorse finanziarie. La dinamica è peraltro aderente ad uno scenario – quello attuale – caratterizzato da una crescente interconnessione tra media e politica, a fronte della crisi dei partiti quali luoghi di policy making<sup>16</sup>.

Il policy network di fatto costituitosi ed operante si avvale molto della tecnologia informatica.

Le news quotidiane della Rassegna Stampa on-line della rivista Ristretti Orizzonti, organo di informazione con redazione nel maggiore istituto del nord-est (casa reclusione Padova), sono sistematicamente riprese dagli organi di stampa nazionali, così come le iniziative di denuncia e propositive vi trovano un efficace collettore dalle diverse aree territoriali ove esplicano la propria azione gli altri attori, favorendo la costituzione di quella rete virtuale che supporta logiche decisionali diverse rispetto a quelle tradizionali incardinate nelle sedi decisionali canoniche, istituzionali.<sup>17</sup>

Nell'elencazione degli attori rientra a pieno titolo quella componente rilevante costituita dai *policy takers*, dalla popolazione detenuta.

Si può infatti affermare che anche i detenuti, con le proteste estive, sono diventati attori, che in qualche modo hanno sostenuto e dato impulso agli sforzi di *policy making* del network extra-istituzionale.

---

<sup>16</sup> Vedi voce "Mass Media" di Franca Roncarolo, in Dizionario cit.

<sup>17</sup> Cfr. Capano G., voce "Policy Network", Diz. di Politiche Pubbliche cit.

## *Azione svolta da attori istituzionali non governativi – Parlamento e Magistratura sovranazionale*

### 1. Azione di singoli parlamentari

Vi è una componente importante, nel policy network che sta operando per la soluzione del problema, una componente istituzionale, ma che segue una linea d'azione di opposizione alla scelta governativa, coerente con la cultura politica di appartenenza, permeata da sempre dal concetto di abolizionismo.

Questa componente è costituita da parlamentari singoli, dell'opposizione, e dal gruppo di parlamentari dei Radicali Italiani, *in primis* la senatrice Rita Bernardini, fiancheggiata dallo storico esponente del partito, ormai privato del diritto di elettorato passivo a seguito delle vicende giudiziarie legate alla lotta contro il proibizionismo delle droghe leggere, Marco Pannella, e perciò avente bisogno di altro parlamentare da accompagnare per l'ingresso senza autorizzazione nelle carceri (l'art. 67 legge n. 354/1975 legittima infatti alla visita senza autorizzazione i membri del parlamento e "coloro che li accompagnano per ragioni del loro ufficio").

Nel giorno di ferragosto 2009, la parlamentare dà avvio a una campagna di visita simultanea e capillare delle carceri, investigativa, tesa a verificare quanto riferito dal governo sulla vivibilità delle carceri, avvalendosi del suddetto diritto di visita senza preavviso riconosciuto dall'ordinamento penitenziario ai rappresentanti del popolo.

È l'iniziativa "Ferragosto in carcere", promossa dai Radicali Italiani, alla quale prendono parte parlamentari nazionali ed europei, consiglieri regionali ed alcuni garanti dei diritti dei detenuti.

Gli esiti delle visite, dai quali emerge la dura realtà delle condizioni di detenzione, viene pubblicato sui maggiori organi di stampa, avviando un dibattito pubblico che è subito affiancato da proteste più o meno eclatanti degli *stakeholders*, che si accorgono della insperata occasione di visibilità dei propri interessi violati.

Sappiamo che la tesi del declino del parlamento nell'elaborazione delle politiche pubbliche è negata dalla prospettiva di quegli scienziati politici (Fenno, Cain, Ferejohn, Fiorina, Wood) che guardano e analizzano l'azione dei singoli parlamentari che, utilizzando il proprio ruolo, agiscono "come veri e propri

imprenditori politici che cercano di influenzare la produzione legislativa a vantaggio della propria *constituency* elettorale oppure al fine di perseguire le proprie convinzioni di politica pubblica”<sup>18</sup>.

La peculiare modalità di azione utilizzata dagli attivisti di policy senatrice Bernardini - Marco Pannella (visita ex art. 67 legge penitenziaria seguita da immediato *report* ai media) di fatto cerca di incidere sulla dinamica di produzione della politica, facendo emergere la necessità di ingresso in agenda di immediate soluzioni aggiuntive e alternative al piano carceri di elaborazione governativa.

La visita, infatti, per un’istituzione totale classica, impermeabile all’informazione, qual è il carcere, è importante strumento per raggiungere una conoscenza del problema e diffonderla mediaticamente, per una più diretta connessione tra sapere e potere.

Quindi la rappresentante popolare, attraverso il meccanismo, in espressione del ruolo diversificato del parlamento nel *policy making*, incide nell’attività o quanto meno nel tempo di definizione del problema e nella determinazione dell’agenda pubblica, riportando alla comunità la conoscenza.

Vorrei qui trascrivere, per la migliore comprensione delle modalità delle visite, e dell’interazione tra attori e *policy takers*, il resoconto fatto da Ornella Favero, direttore responsabile della rivista Ristretti Orizzonti, riguardante la visita rinnovata in occasione dell’ultima festività di Capodanno.

\*\*\*

*Rassegna stampa 2 gennaio: Giustizia: il Capodanno con Pannella apre i cancelli della galera*

*di Ornella Favero (Direttore di Ristretti Orizzonti)*

*Ristretti Orizzonti, 2 gennaio 2010*

*Di mattine e pomeriggi in carcere ne ho passati tanti, da più di 12 anni faccio un giornale con una redazione di detenuti e volontari, dunque la galera la conosco e la frequento. Ma una notte dentro non l’avevo ancora passata, e tanto meno "LA NOTTE" per eccellenza, quella di Capodanno. E invece l’idea è venuta a uno che la fantasia, viva e pulsante, per trovare forme nuove per parlare di un tema poco appetibile come la galera ce l’ha ancora. Tutto è cominciato il giorno prima, mercoledì, con una telefonata di Rita Bernardini, parlamentare radicale: Pannella vuole passare il Capodanno nella Casa di Reclusione di Padova. Non*

---

<sup>18</sup> Capano G., voce “Parlamento”, in Dizionario, cit.

*ho pensato neanche per un attimo a uno scherzo, conosco Pannella quel che basta per sapere che è uno che le cose le dice e le fa, quello che non pensavo è che nel giro di poche ore arrivassero le autorizzazioni necessarie dal Ministero, e anche la disponibilità del direttore, Salvatore Pirruccio, a sacrificare la sua festa in famiglia per Pannella e soprattutto per tenere viva l'attenzione sul disastro delle carceri, sovraffollate come non lo sono state mai.*

*"Cenone" alle cinque del pomeriggio e a letto alle nove*

*Arriviamo davanti al carcere alla sera del 31, alle sette, Marco Pannella, Rita Bernardini, io, Michele Bortoluzzi di Radicali Italiani, il consigliere regionale del Partito Democratico Giovanni Gallo e un tecnico di Radio radicale. Ci accolgono il direttore e il commissario della Polizia Penitenziaria, poi cominciamo questo strano tour partendo da una piccola sezione, il Polo universitario. Con tutta la mia esperienza di carcere ancora immaginavo che almeno l'ultimo dell'anno le persone detenute, anche se davvero hanno poco da festeggiare, passassero la serata con i blindati delle celle aperte, cenando magari a un'ora "decente". E invece no, arriviamo che stanno già per essere rinchiusi a doppia mandata, il "cenone" l'hanno fatto alle cinque del pomeriggio, come in ospedale. Il nostro arrivo scombuscola tutti i piani, o meglio uno solo, quello di cacciarsi a letto e dimenticare che in ogni altra parte del mondo si fa festa. Ci sediamo a tavola, mentre a occuparsi della cucina è Gianluca, il dottore, lo chiamano tutti così per rispetto alla professione che faceva prima di diventare un detenuto. Questa sera tutti tirano fuori il cibo che doveva servire al pranzo del primo dell'anno, e con i loro fornelli da campeggio ci improvvisano un cenone "classico", cotechino e lenticchie. E anche un dolce sontuoso, così nemmeno noi ospiti dobbiamo rinunciare ai festeggiamenti, tranne Marco Pannella, che non tocca cibo perché è ancora una volta e pervicacemente in sciopero della fame.*

*L'emozione di Sandro, trenta Capodanni di galera e il primo Capodanno quasi umano.*

*Mi colpisce l'emozione di Sandro, uno dei detenuti della mia redazione: è in carcere da trent'anni, e non gli era mai capitato di stare alzato così tanto, né di vedere intorno a sé per l'ultimo dell'anno persone "normali", la "società civile" che entra in galera anche in una notte così particolare. Io non so se siamo persone normali, né se esiste più la "società civile", so che mi fa quasi star male che una cosa piccola come due ore di una sera "speciale" come Capodanno*

*passate respirando un po' di libertà possano emozionare e commuovere dei "delinquenti". Sì perché nessuno di loro si vuol far passare per quello che non è, i reati li hanno commessi e nessuno li minimizza, ma nel nostro Paese una volta, quando hanno scritto la Costituzione, dicevano che le pene "non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità", quindi si ricordavano bene di avere a che fare con delle persone, oggi la tendenza è a dimenticarsene. Ecco perché l'idea di Marco Pannella e Rita Bernardini di essere qui con loro questa sera è un modo straordinario per riportare al centro dell'attenzione non il "problema carcere", ma gli esseri umani che ci vivono accatastati dentro.*

#### *Il profumo del pecorino albanese*

*Elton e Gentjan, albanesi, mettono in tavola del pecorino, ha un odore aspro di quelli che ormai è difficile sentire, l'ha portato in questi giorni la mamma di Elton, arrivata dall'Albania con grandi difficoltà per incontrare il figlio, in carcere da molti anni. Ricordo un articolo che Elton aveva scritto per il nostro giornale, quando raccontava che da ormai più di dieci anni ogni Capodanno telefona a casa perché la sua famiglia possa così rinnovare un rito che lo riporta per un po' a festeggiare con loro: "I miei genitori mettono sempre il vivavoce in modo che la mia presenza diventi più forte e mi raccontano i piatti preparati. Poi mi commentano in diretta ciò che fa mio padre, che ha precedentemente aggiunto il mio posto alla tavola apparecchiata e ha riempito anche il mio bicchiere di vino". Penso che adesso a Elton restano "solo" due anni da scontare, si è laureato con centodieci e lode, fra poco farà la laurea specialistica, eppure quando uscirà lo aspetta solo l'espulsione. Agli stranieri non viene data nessuna seconda possibilità, oggi tanti di loro non riescono a vedere più un futuro da nessuna parte, non qui perché ormai siamo diventati intransigenti con loro, proprio noi italiani con il nostro scarso senso della legalità, e neppure al loro Paese, perché dopo quindici, vent'anni in Italia lì sarebbero più stranieri che qui.*

#### *Inizia un "porta a porta" da galera*

*Marco Pannella questa sera con i detenuti parla anche di informazione e racconta le difficoltà che hanno sempre avuto i radicali per andare in televisione a trasmissioni come Porta a Porta o Anno Zero. Ripenso alle sue parole quando verso le undici iniziamo con il direttore il giro delle sezioni: Pannella ottiene di far aprire tutti i blindati e comincia, con Rita Bernardini, un paziente "Porta a porta" di quelli veri, una notte di autentico ascolto di sofferenze piccole e grandi,*

*solitudine, angoscia. Quasi nessuno sta festeggiando, solo in lontananza si sente un botto provocato in una sezione da qualcuno che ha deciso di festeggiare comunque e con qualunque mezzo, e ha trovato a disposizione solo la bomboletta di un fornello da campeggio. Non sono ancora le undici dell'ultima notte dell'anno e quasi tutti stanno dormendo, vedo affacciarsi tra le sbarre dei cancelli facce che non riconosco subito, poi mi chiamano e mi salutano sbalorditi e capisco che, per la prima volta, incontro i detenuti che vedo ogni giorno in redazione nell'intimità della vita quotidiana. L'unico che trovo sveglio è Maurizio: seduto sul letto, con un computer davanti e le cuffie in testa, sta sbobinando materiali per i prossimi numeri del nostro giornale, e mi sento quasi fiera che ci siano persone che hanno deciso di usare il loro tempo per impegnarsi in qualcosa di utile, per informare gli altri, per "scommettere" su una possibilità di cambiamento che passa per la cultura. Sbircio dentro le celle, e mi viene in mente che il Regolamento penitenziario ora le vorrebbe chiamare "camere di pernottamento". C'è da star male: in poco più di nove metri quadri ci sono una branda singola e un "castello", mi fermo alla cella di Marino, Davor e Alberto e vedo accatastate tre vite intere, tre ergastolani che in quello spazio devono tenere insieme tutti i pezzi di esistenze rovinate. Mi offrono una camomilla, la accetto volentieri, mi prende l'ansia solo a provare a immaginare cosa significhi vivere così per anni.*

*Cosa vuol dire saper ascoltare la sofferenza degli altri*

*Stiamo in galera fino alle quattro del mattino, attraversiamo tutto il carcere, e nelle prime sezioni che visitiamo, il quinto piano e l'Alta Sicurezza, riusciamo davvero a fermarci a ogni cancello. Marco Pannella tra i detenuti è un mito, tutti gli vogliono stringere la mano, vogliono ricordare insieme qualche sua battaglia civile, qualche marcia per l'indulto o protesta per le condizioni disumane delle carceri. Rita Bernardini ascolta con pazienza e competenza ogni voce, e per lei si capisce che sono tutte storie importanti: un detenuto solleva un labbro e ci fa vedere che non ha più i denti, e lamenta che l'Azienda sanitaria non gli vuole pagare la protesi; un altro racconta che gli è morto da tre giorni un fratello e non potrà andare al suo funerale, un terzo si fa portavoce di tutta la sezione Alta Sicurezza per dire che non c'è lavoro, che hanno bisogno di lavorare, hanno pene lunghe e non possono pesare sulle famiglie. Mi colpisce una cosa rara e preziosa di due persone come Marco Pannella e Rita Bernardini: la capacità di ascoltare e*

*di far sentire le persone ancora vive e degne, appunto, di quell'ascolto, la combattività, la conoscenza approfondita dei problemi del carcere, l'attenzione a tutti, e in particolare anche a ogni agente che sta lì a testimoniare quanto sia duro lavorare in condizioni di degrado e rischio. Questo Capodanno resterà nel ricordo di tutti il Capodanno di carceri ormai al collasso in cui qualcuno, che le ritiene indegne di questo Paese, ha deciso di iniziare il nuovo anno rendendole con la sua presenza un po' più trasparenti, un po' più aperte, un po' meno abbandonate.*

\*\*\*

Dal resoconto giornalistico emerge il mutuo scambio di informazioni raccolte sul campo (in un momento simbolico, l'inizio del nuovo anno) dai destinatari del processo di policy, da una parte, e della consapevolezza della possibile apertura di una finestra di policy, anche per l'effetto dell'impegno degli attivisti, dall'altra.

La modalità della visita, strumento di raccolta di conoscenza per la definizione del problema e la formazione dell'agenda, non è però una novità.

Si ha memoria, risalente a diversi decenni fa, dell'uso dello strumento della visita da parte di un altro esponente appartenente alla stessa cultura politica dei visitatori di oggi: già Adelaide Aglietta, segretario del partito radicale, aveva incontrato sul campo le criticità ed i vissuti penitenziari, in altro momento storico, connotato da altre emergenze.

## 2. La sentenza Cedu sui tre metri quadri – Esperti nell’arena

Il 16 luglio 2009, la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo condanna per la prima volta lo stato italiano per violazione dell’art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (divieto di tortura e delle pene inumane e degradanti), proprio in ragione delle condizioni di sovraffollamento.

Il caso nasce dal ricorso di un detenuto straniero, ristretto per due mesi e mezzo in una camera detentiva dove lo spazio fruibile pro-capite era inferiore a 3 metri quadri.<sup>19</sup>

La Cedu afferma nella decisione di condanna che la mancanza di spazio personale per i detenuti (meno di tre metri quadrati) giustifica, di per sé, la constatazione della violazione dell’art. 3 della Convenzione, integrando una forma di trattamento sanzionatorio degradante.

Il caso è importante, perché come sopra detto provoca un’urgenza di azione, per prevenire analoghi ricorsi dei ristretti, che - visto il precedente - possono portare al rischio di esporre l’erario a condanne risarcitorie relevantissime, per la semplice detenzione in ambienti dove non è riconosciuto lo standard stabilito dalla Corte.

Secondo gli standard di riferimento utilizzati dalla Corte di Strasburgo, ogni detenuto ha diritto a 7 mq di spazio in cella singola e 4,5 mq in quella multipla.

L’occasione viene colta dall’Associazione Antigone, che divulga un fac-simile del ricorso nei vari istituti della Repubblica, dichiarandosi disponibile per un aiuto tecnico gratuito, così fungendo da possibile facilitatore all’accesso della tutela sovranazionale della Corte Europea, per i detenuti.

È importante analizzare, per comprendere l’uso della sentenza per dare visibilità al problema ed al contempo per dare un impulso acceleratorio al processo di policy con la pressione indotta sul governo dallo spauracchio dei risarcimenti, la composizione dell’Associazione suddetta.

Antigone ha avuto ed annovera tra le sue fila attori che possiamo definire *esperti*.

Il presidente dell’Associazione, Patrizio Gonnella, conosce la *machinery* penitenziaria, avendo svolto per anni in passato la funzione di vicedirettore presso gli istituti di Padova (Casa di Reclusione) e Pisa (Casa Circondariale).

---

<sup>19</sup> Ricorso n. 22635/03 – Sulejmanovic c. Italia

Egli dirige, insieme a Luigi Manconi, già sottosegretario del Ministero della Giustizia con delega alle carceri nel governo Prodi, il sito di informazione penitenziaria “Innocentievazioni”.<sup>20</sup>

Le esternazioni del presidente, specialista in istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani dell’Università di Padova, sono accolte con contributi diretti sul Manifesto, Liberazione, Italia Oggi, e riprese nei contenuti dai maggiori organi di stampa.

Nell’Associazione confluiscono riconosciuti accademici e tecnici del diritto, tra cui si citano il prof. Giuseppe Mosconi, sociologo del diritto dell’Università di Padova, ed il prof. Massimo Pavarini, ordinario dell’Università di Bologna, entrambi storici rappresentanti italiani della criminologia critica, da sempre abolizionisti e critici dell’istituzione penitenziaria.

La presenza di questi ultimi comprova la diffusa e forte presenza di professori universitari nel *policy making* in Italia.

Mauro Palma è altro componente di Antigone da menzionare; ex presidente dell’Associazione (ora presidente onorario), riveste adesso un ruolo istituzionale sovranazionale, in quanto presidente del C.P.T., il Comitato per la prevenzione della tortura, organo collegiale ispettivo del Consiglio d’Europa, che effettua permanentemente visite nei luoghi di detenzione (non solo carceri, ma anche camere di sicurezza presso le caserme, le questure, etc.) dei paesi aderenti al Consiglio d’Europa.

La menzione di queste figure rileva, in quanto dà conto dello spessore e dell’importanza, nel processo di policy in esame, del ruolo degli esperti coinvolti.

Sappiamo che gli esperti traducono il loro sapere in programmi e politiche; sono alla base del rapporto tra sapere e potere, conoscenza e autorità, scienza e politica.

“I politici possono utilizzare i consigli e i pareri degli specialisti non solo per definire meglio un problema e per identificare le alternative praticabili, ma per giustificare decisioni altrimenti impopolari”.<sup>21</sup>

A quest’ultimo riguardo abbiamo già accennato al ruolo svolto dagli esperti nell’analisi dell’efficacia del provvedimento clemenziale e nella salvaguardia della validità dell’indulto ove non fosse stato lasciato isolato ma accompagnato dall’amnistia.

---

<sup>20</sup> [www.innocentievazioni.net](http://www.innocentievazioni.net)

<sup>21</sup> Voce *Esperti* di Renata Lizzi, in Diz. Pol. Pubbl., cit.

Qui invece, da parte extra-istituzionale, e politicamente ispirata dall'opposizione, essi colgono la valenza della sentenza Cedu in chiave propulsiva, di pressione sull'azione di governo, ed anche di critica veemente della capacità di governare stessa espressa dalla coalizione di governo in materia.

L'autorità esercitata dagli esperti non deriva dalla posizione occupata, bensì dall'esperienza e dalla conoscenza di questioni ed aree problematiche specifiche<sup>22</sup>. È quel che accade per l'*expertise* messa in campo dai Palma, dai Gonnella, dai Manconi, in un ruolo non consulenziale, comunemente svolto dagli esperti, ma antagonista all'azione di governo, con la volontà di partecipazione alla definizione delle soluzioni alternative.

La pronuncia del consenso sovranazionale esplica come detto un effetto acceleratorio dell'azione di governo, almeno a livello amministrativo, con il censimento in corso, ma viene abilmente e tempestivamente divulgata anche tra i *policy takers* dagli esperti, per far emergere una finestra di policy, aumentando la *salienza* del problema.

Il sovraffollamento infatti, se espone a rischio di condanne plurime lo stato, è un problema che investe 66.000 detenuti, le loro famiglie, nonché il personale penitenziario, di circa 40.000 operatori di polizia penitenziaria, e può quindi a ragione essere connotato da salienza, poiché vi è ormai una sua percezione pubblica.

Questa percezione è altresì espansa, nella sua variabilità<sup>23</sup>, in occasione di eventi critici di particolare rilevanza, i quali non passiamo qui in rassegna, non tutti direttamente ricollegabili al sovraffollamento, ma maturati in una condizione deteriorata di vita penitenziaria.

La salienza può essere infatti ancora più velocemente modificata da eventi inattesi, di forte impatto mediatico.

È il caso del decesso di Stefano Cucchi, arrestato per violazione della normativa sugli stupefacenti, e morto in vincoli dopo un pestaggio subito, qualche giorno di carcerazione e una degenza ospedaliera.

Anche se non direttamente collegata al sovraffollamento, la morte di Cucchi ha fatto registrare un'impennata dell'interesse dei media e dell'opinione pubblica per le problematiche penitenziarie (anche qui, il merito delle prime comunicazioni

---

<sup>22</sup> Cfr. ancora Renata Lizzi, cit.

<sup>23</sup> Cfr., sulla modificazione della percezione pubblica la voce *Salienza*, di Marco Giuliani, nel Dizionario cit.

alla stampa di quanto era occorso a Cucchi va ascritto al mondo dell'associazionismo di settore), e nella gran parte dei resoconti si è puntato l'indice sulle più generali condizioni di invivibilità delle strutture detentive, e dei correlati inaccettabili standard di protezione dei diritti umani dei ristretti.

La morte di Cucchi, se mette in crisi l'immagine del sistema giustizia italiano, ha quindi una sua precisa valenza, quella di incrementare la salienza del problema penitenziario, quella di porre di nuovo al centro dell'attenzione la difesa dei diritti umani, imprescindibile obbligo per lo stato di diritto.

## *Eventi critici – l' estate 2009 ed oltre*

Altri momenti espansivi della percezione della salienza si erano verificati prima del citato caso limite di Cucchi, avendo l'apice nell'agosto del 2009, ed altri si registreranno dopo, fino ad arrivare alla dichiarazione del Ministro Alfano odierna, in cui lo stesso ha annunciato di voler chiedere lo stato di emergenza per le carceri in Consiglio dei Ministri (12/1/2010).

Questi momenti corrispondono con le proteste collettive scoppiate nelle carceri più sovraffollate, con varie modalità, dalla "battitura" delle stoviglie, all'incendio di suppellettili, dalla devastazione degli ambienti, all'aggressione del personale.<sup>24</sup> C'è poi il dato dei suicidi, il più alto tasso mai registrato, estrema manifestazione individuale dello stato di disagio esistenziale, aggravato dalla promiscua detenzione in condizione di sovraffollamento, in spazi di vita che limitano i movimenti elementari.

I suicidi, peraltro ricorrenti anche in situazioni di presenze di detenuti meno emergenziali e più fisiologiche, sono invece direttamente ricollegati da Gonnella di Antigone al sovraffollamento. Infatti in "Apcom", del 12 gennaio 2010 si legge:

*Giustizia: Antigone; i suicidi sono l'effetto del sovraffollamento*

*L'emergenza suicidi nelle carceri è un effetto del sovraffollamento e della mancanza di fondi. Lo ha detto il presidente dell'associazione Antigone, Patrizio Gonnella, presentando il documento siglato insieme a Arci e all'associazione Volontari in carcere della Caritas di Roma, che avanza una serie di proposte per risolvere il problema del sovraffollamento carcerario. "Aumentano i detenuti - ha detto Gonnella - mentre il personale di supporto psicologico, e gli stessi poliziotti, diminuiscono. Il risultato è che i soggetti più fragili non ce la fanno. Oggi la popolazione carceraria - ha aggiunto - è composta per due terzi di persone con problemi di inclusione sociale, in particolare immigrati e tossicodipendenti. Senza una rivitalizzazione del welfare in Italia, avremo sempre più carcerati". "È indispensabile - ha aggiunto Franco Uda, responsabile carceri dell'Arci - aumentare l'applicazione delle misure alternative, soprattutto per le mamme con*

---

<sup>24</sup> Si riportano in allegato le ultime statistiche D.A.P. disponibili, relative agli eventi critici dell'anno 2008, dalle quali si evince il dato incrementato rispetto alla serie storica presa in esame, anni 1992-2008, pur non ricorrendo in quell'anno la odierna accresciuta situazione di sovraffollamento, che non ha precedenti nella storia della Repubblica (all. 5); per le statistiche elaborate dal centro studi di ristretti Orizzonti, vedi all. 6.

*i bambini, i malati di aids, i tossicodipendenti e gli stranieri. Per farlo occorre mettere mano alla Fini-Giovanardi, alla Bossi-Fini e alla Cirielli". Un terzo dei detenuti, infatti, si legge nel documento, è dentro per la violazione del testo unico sugli stupefacenti. "Occorrerebbe dare maggiore rilevanza alla 'lieve entità', piuttosto che alla produzione, ridurre le pene per il piccolo spaccio e favorire l'accesso alle misure alternative". Inoltre sarebbe necessario rivedere la ex-Cirielli, (diventata famosa come Salva-Previti), che ha inasprito la disciplina della recidiva, "aggravando tragicamente la condizione di sovraffollamento".*

Tra le numerose proteste, sparse su tutto il territorio, avvenute quasi ovunque, quella di Firenze Sollicciano del 17 agosto, della cui sola, per economia di spazi, si riporta il resoconto mediatico, tralasciando la descrizione delle altre, simili per modalità:

*Firenze: i detenuti di Sollicciano in rivolta... fiamme nelle celle*

*La Nazione, 18 agosto 2009*

*Intorno alle 23.30 di ieri notte all'interno del carcere di Sollicciano è scoppiata la rivolta. Secondo una prima stima degli agenti di polizia penitenziaria potevano essere almeno 500 i reclusi che hanno preso parte a quella che inizialmente è apparsa una vera e propria rivolta. Poi piano piano, vista l'impossibilità di qualunque fuga o altri atti più pesanti, è apparsa come una "protesta" anche se pericolosa. Hanno dato fuoco a tutto quello che si poteva incendiare nei terrazzini delle celle: coperte, lenzuola, giornali. Poi hanno cominciato a battere le stoviglie contro le sbarre delle celle urlando e fischiando. Le grida si sentivano da lontano. Al momento non sembra che ci siano feriti né detenuti intossicati dal fumo degli incendi da loro stessi appiccati. Il personale della polizia penitenziaria ha fatto scattare l'allarme di massima sicurezza e sono state contattate le centrali operative della questura e del comando provinciale dei carabinieri. Sul posto sono arrivate in pochi minuti gazzelle del Nucleo radiomobile e agenti delle Volanti. Poi sono arrivati rinforzi dal Reparto Mobile della polizia e dei militari dell'arma delle compagnie vicine. In breve il carcere è stato circondato da un fitto cordone di forze dell'ordine mentre la polizia penitenziaria cercava di*

*spegnere tutti i focolai accesi nelle celle e controllava, nei vari bracci del carcere che non ci fossero tentativi di evasione. Tutta la zona è stata illuminata a giorno. La tensione all'interno di Sollicciano è stata altissima fino a quando tutta la zona non è finita sotto stretto controllo. I detenuti urlavano "Libertà" e protestavano contro il sovraffollamento che li costringe a una convivenza molto spesso difficile. Gli uomini della polizia penitenziaria sono riusciti, anello dopo anello, a riportare una certa tranquillità nel giro di un paio d'ore, ma ci vorranno giorni perché la vita del carcere torni alla normalità. Perché i danni prodotti dagli incendi siano riparati e controllati tutti i sistemi di sicurezza. Ieri al carcere di Sollicciano era andato in visita l'assessore toscano alla cooperazione internazionale Massimo Toschi aderendo all'iniziativa Ferragosto in carcere, promossa in tutta Italia da un gruppo di parlamentari. "Sollicciano è un'espressione molto rappresentativa delle carceri italiane, dove Costituzione e diritti umani sono stati messi tra parentesi. E la politica ha in questo una grande responsabilità. La vita lì dentro è invivibile, siamo fuori da ogni norma, e non per colpa del personale. I detenuti sono quasi mille, dovrebbero essere la metà. Ormai, in quattro anni, l'indulto è stato riassorbito. I detenuti - ha detto l'assessore Toschi al termine della sua visita - hanno il dovere di scontare la propria pena, ma anche il diritto di farlo in condizioni umane".*

Gli eventi fanno da volano per la moltiplicazione degli incontri e convegni, promossi dagli attori non istituzionali, per definire le soluzioni del problema, a fronte di un governo arroccato sul rimedio edilizio, singolo.

Tra questi, quello del 16/12/2009, promosso da Magistratura Democratica a Roma in sinergia con Antigone (Vivere e Morire in carcere<sup>25</sup>), ed il congresso in carcere dell'Associazione Nessuno Tocchi Caino, attiva in campo internazionale e promotrice di successo della campagna O.N.U. sulla moratoria della pena di morte, svoltosi due giorni dopo presso la Casa di Reclusione di Padova, con collegamento in diretta radio e registrazione televisiva, in cui intervengono, tra gli altri, Marco Pannella, Emma Bonino, Oliviero Toscani, ed in cui viene stabilito il già menzionato parallelismo tra il sovraffollamento e i casi limite, tra cui il caso

---

<sup>25</sup> Cfr. manifesto del convegno, allegato 4

Cucchi, e la stessa pena di morte, ponendo il focus analitico dei lavori del congresso sul fenomeno delle morti in carcere.<sup>26</sup>

L'attività divulgativa congressuale porta gli stessi intervenuti a fare il punto della situazione e a elaborare soluzioni, immediate e di lungo periodo, da proporre al governo in occasione della discussione delle mozioni presentate da alcuni parlamentari, votate da esponenti dei due contrapposti schieramenti, discussione calendarizzata per la metà di gennaio 2010.

---

<sup>26</sup> Cfr. l'attività divulgativa in merito svolta dai comunicati stampa di Ristretti Orizzonti, all. 7

## *Il Drafting del “Patto per il reinserimento e la sicurezza sociale”*

Nell’ambito del congresso di Nessuno Tocchi Caino, la partecipante Rita Bernardini, già prima firmataria della mozione in esame alle camere, presenta un disegno di legge su una misura alternativa indifferenziata, elaborato con Antigone e la redazione di Ristretti Orizzonti, che ripropone l’attenzione per la soluzione deflattiva mediante la riproposizione da quelle misure alternative alla detenzione messe in crisi dall’emanazione della legge ex-Cirielli, soluzione che dovrebbe operare nell’immediato, per fronteggiare la situazione emergenziale contingente.

La soluzione è proposta già in un elaborato schema di disegno di legge, recante un “Patto per il reinserimento e la sicurezza sociale”,<sup>27</sup> destinato a novellare alcuni articoli della legge penitenziaria, riespandendo la possibilità di accedere a misure alternative compresa dalla legge ex-Cirielli.<sup>28</sup>

Il nocciolo del d.d.l. risiede nella creazione di una nuova misura alternativa, che riguardi l’ultimo periodo di pena, che serva da un lato a dare la possibilità al condannato di non essere catapultato fuori dal carcere a fine pena senza nessuna prospettiva, ma di essere preso in carico dai servizi sociali e sostenuto e controllato mentre si adopera per ricostruire un contesto adeguato al suo reinserimento, dall’altro a responsabilizzare la persona detenuta, attraverso l’osservanza delle prescrizioni sottoscritte nel patto, con la consapevolezza che ogni infrazione di queste comporterà la revoca del provvedimento.

Il modo in cui una normativa è redatta può influenzare la sua messa in opera. Nel nostro caso il *drafting* può giocare un ruolo peculiare di proposta tecnica di soluzione alternativa, compatibile con i paletti posti dal rifiuto governativo della reiterazione di un provvedimento clemenziale.

Nel nostro caso l’enfasi del *drafter*, attivista di politica pubblica, già nell’intitolato (patto per la sicurezza sociale), è posta sulle esigenze della sicurezza sociale, perseguite non con uno sforzo di edificazione di nuovi luoghi della pena, ma con lo strumento del ripristino dell’accesso alle misure alternative, fondato sul convincimento epistemico, dimostrato da recenti ricerche, della maggiore incisività di queste sui tassi di recidiva, e quindi sulla sicurezza sociale.

---

<sup>27</sup> Cfr. allegato 7/A;

<sup>28</sup> Cfr., per i dettagli dell’articolato normativo, l’allegato d.d.l.

Vedremo che lo spunto, malgrado drasticamente ridimensionato, è vincente, poiché capace di entrare nell'agenda governativo-istituzionale.

***11/12 gennaio 2010: si discutono le mozioni Vietti e Bernardini;  
il Governo dichiara lo stato di emergenza per le carceri***

Il lavoro definitorio del problema, condotto per lo più dal *policy network* non istituzionale composto dagli attori sopra menzionati, grazie al raccordo con i singoli parlamentari coinvolti, prende forma nelle due mozioni Vietti e Bernardini, alla discussione parlamentare, nei giorni 11 e 12 gennaio 2010, come si evince dai richiami nominativi espliciti contenuti negli atti parlamentari.

L'anno si è aperto in modo drammatico, facendo registrare 4 suicidi nelle carceri nei primi otto giorni, circostanza che contribuisce alla adesione di diversi parlamentari del centro-destra al testo della mozione Bernardini<sup>29</sup>, dando luogo ad un embrione di convergenza *bipartisan* sui contenuti del documento.

Dopo una premessa in cui, richiamando le acquisizioni di Antigone, viene nella mozione delineato lo stato delle carceri, declinando le diverse criticità, viene enucleato il catalogo di possibili soluzioni, indicate come urgenti ed ormai non più differibili.

Tra queste, la modifica della normativa sulla droga, la cui portata incrementatrice della carcerazione è stata già spiegata in apertura; l'adeguamento degli organici del personale delle carceri; l'eliminazione della sopravvenuta preclusione dell'applicabilità della legge Simeone-Saraceni, avente sicuro effetto deflattivo e improvvidamente messa da parte con un intervento legislativo operato senza alcuno studio di fattibilità; il rafforzamento degli strumenti alternativi al carcere previsti dalla legge Gozzini del 1986, il "ritorno" alla Gozzini, da estendere anche alla fase della cognizione del processo penale.

Soluzioni alternative mutate dal *think-tank* costituito dall'esaminato network di attori extra-istituzionali.

In corrispondenza della discussione parlamentare, il Ministro della Giustizia Alfano, con dichiarazione ripresa dalle prime pagine di tutti i quotidiani, annuncia lo stesso giorno la proposta di proclamazione dello stato di emergenza per le carceri, che il Consiglio dei Ministri il giorno dopo, 13 gennaio, accoglie.

All'esito del momento di discussione collegiale governativa, viene ribadita la volontà dell'esecutivo di creare con l'edilizia 20.000 nuovi posti detentivi, ma con

---

<sup>29</sup> Cfr. allegati 8 e 9, mozioni 1/00288, primo firmatario Bernardini Rita e 1/00240, primo firmatario Vietti Michele Giuseppe

l'importante aggiunta della previsione di un rimedio alternativo alla detenzione; è annunciata infatti una modifica normativa con la previsione della possibilità di scontare l'ultimo anno di detenzione presso il proprio domicilio e, per i reati sotto i tre anni, la possibilità di sospendere il processo e impiego alternativo al carcere in lavoro di pubblica utilità.

È il riconoscimento dell'ingresso nell'agenda governativa dell'opzione del ritorno alle misure alternative, fortemente sostenuta con la pressione esercitata e analizzata finora.

Lo riconosce immediatamente una tra le principali attiviste del processo di policy, Rita Bernardini:

*Giustizia: Bernardini; decisioni in Cdm, primo successo radicale*

*Agi, 14 gennaio 2010*

*"Le decisioni prese ieri in Consiglio dei Ministri sulle carceri costituiscono il primo successo del Satyagraha radicale su questo fronte". Lo afferma la radicale Rita Bernardini. "Stando al comunicato stampa che leggiamo sul sito [www.governo.it](http://www.governo.it) - dice Bernardini - il Governo ha deciso non di costruire nuove carceri, ma di ampliare quelle esistenti utilizzando i fondi già previsti in finanziaria; ha deciso di incrementare - seppure parzialmente - l'organico degli agenti di polizia penitenziaria e - cosa veramente importante - di invertire la rotta fin qui seguita prevedendo la possibilità di scontare l'ultimo anno di detenzione presso il proprio domicilio e, per i reati sotto i tre anni, la possibilità di sospendere il processo e impiego alternativo al carcere in lavoro di pubblica utilità. Abbiamo scritto "stando al comunicato stampa" del Governo: ora si tratta di vedere quando e come questi obiettivi saranno confermati nei fatti e nei tempi. A ciò vigileremo e dovremo mobilitare il massimo di controllo, di collaborazione, di lotta dell'intera comunità penitenziaria, se si rivelasse necessaria. Su queste misure - a parte i "pieni poteri" conferiti al Capo del Dap Franco Ionta sui quali non siamo d'accordo - non possiamo che plaudire all'azione del Ministro della Giustizia Angelino Alfano e al Governo Berlusconi che ha votato la sua proposta. Restano in piedi, come obiettivi da perseguire subito, i 12 punti della mozione radicale approvati ieri dall'aula di Montecitorio e, per noi radicali, quelli sui quali dobbiamo convincere ancora, con un'operazione di verità, tutta la classe politica italiana di maggioranza e d'opposizione: 1) l'amnistia "legale" contro*

*quella ignobile e di classe che si fa quotidianamente con i processi penali che cadono in prescrizione (200.000 all'anno su una mole di 5 milioni e mezzo di processi penali pendenti) e 2) la Riforma della Giustizia, sulla quale il Parlamento si è già impegnato un anno fa approvando la nostra Risoluzione "per una riforma strutturale e organica del sistema" che preveda la riforma dei criteri concernenti l'obbligatorietà dell'azione penale, la separazione delle carriere, la responsabilità civile, gli incarichi extragiudiziari e il collocamento fuori ruolo dei magistrati, la revisione dei criteri di elezione del Csm, la modernizzazione tecnologica degli uffici giudiziari e l'adeguamento degli organici del personale anche amministrativo. 3) la radicale modifica dell'articolo 41-bis della legge n. 394 del 1975, sull'ordinamento penitenziario perché per combattere la mafia lo Stato non può usare gli stessi metodi di tortura e di disumanità della criminalità organizzata. Insomma, la lotta nonviolenta prosegue, alla ricerca e per l'affermazione della e delle verità, diradando la coltre lugubre di ingiustizia e di sofferenza attuale provocata dallo Stato quando non rispetta legalità e moralità umana e civile".*

Alla soluzione edilizia, quindi, si è aggiunta in agenda l'opzione deflattiva basata sul ritorno alle misure alternative, sul ritorno alla cultura giuridica propria del nostro paese, ispirata da sempre, almeno teleologicamente, al concetto di carcere come *extrema ratio*.

## *Conclusioni*

Con il Consiglio dei Ministri del 13 gennaio, la fase di formulazione del programma di *policy* si è sovrapposta in contemporanea a quella di costruzione dell'agenda, nel momento in cui quest'ultima trova finalmente approdo in luogo istituzionale, l'aula di Montecitorio.

Ulteriore contingenza, questa, comprovante la valenza ordinatoria, relativa e non assoluta del modello fasico di Laswell.

La programmazione del “piano carceri”, *inaudita altera* alternativa, aveva preceduto la fase di costruzione dell'agenda, così come le fasi di valutazione ed implementazione erano mancate nel precedente processo di *policy* incentrato sull'adozione dell'indulto.

Come reagiranno i *policy takers* alla labile adesione al ritorno alle misure alternative manifestata dalla compagine governativa in corrispondenza del dibattito parlamentare?

Difficile dirsi, l'operatore penitenziario, quotidianamente impegnato dagli effetti devastanti della normativa sopravvenuta, può solo auspicare, pur nella consapevolezza che in questo campo difficilmente si assisterà ad una estinzione del problema, ad una *policy termination*, che le soluzioni adottate non si discostino dalla cultura giuridica sedimentata con successo dalla riforma dell'ordinamento penitenziario della metà degli anni '70, in favore di soluzioni esclusivamente edilizie, meramente incrementali, mutate per effetto di un affrettato e semplicistico *lesson-drawing*, importato acriticamente da realtà estere che quelle stesse soluzioni stanno ora rimeditando.

L'ingresso in agenda di definizioni di soluzioni alternative, promosse dal basso dal sinergico sforzo dei gruppi di pressione che abbiamo incontrato, costituisce oggi per l'operatore, all'indomani della formulazione del programma, una fondata speranza che ciò non accada.

## BIBLIOGRAFIA

Capano G., voce “*Agenda, formazione della*”, in *Dizionario di Politiche Pubbliche*, di Capano G. e Giuliani M., Carrocci, Roma, 2005;

Capano G., voce “*Policy Network*”, in *Dizionario di Politiche Pubbliche*, di Capano G. e Giuliani M., Carrocci, Roma, 2005;

Capano G., voce “*Parlamento*”, in *Dizionario di Politiche Pubbliche*, di Capano G. e Giuliani M., Carrocci, Roma, 2005;

Cobb R.W., Ross J.K., Ross M.H. (1976), *Agenda Building as a Comparative Political Process*, in “*American Political Science Review*”, vol. 70;

Giuliani M., voce “*Salienza*”, in *Dizionario di Politiche Pubbliche*, di Capano G. e Giuliani M., Carrocci, Roma, 2005;

Gonnella P. “*Il carcere tra sovraffollamento, violenza e autolesionismo*”, atti del convegno Vivere e Morire in Carcere, Roma, 16/12/2009;

Gualmini E., voce “*Apprendimento*”, in *Dizionario di Politiche Pubbliche*, di Capano G. e Giuliani M., Carrocci, Roma, 2005;

Kingdon J.W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little Brown, Boston;

Lizzi R., voce “*Esperti*”, in *Dizionario di Politiche Pubbliche*, di Capano G. e Giuliani M., Carrocci, Roma, 2005;

Roncarolo F., voce “*Mass Media*”, in *Dizionario di Politiche Pubbliche*, di Capano G. e Giuliani M., Carrocci, Roma, 2005;

Rose R. (1991), *What is Lesson-Drawing?*, in “*Journal of Public Policy*”, vol.II, n.1;

Russo Spina G. “*Appalti senza regole, con le "carceri d'oro" di Ionta*”, su *Terra*, 07/01/2010;

Sbraccia A., *Migranti tra mobilità e carcere – Storie di vita e processi di criminalizzazione*, ed. Franco Angeli, Milano, 2007;

Schneider A., Ingram H. (1993) *Social Construction of Target Populations: Implications for Policy and Politics*, in *American Political Science Review*, vol. 87, n.2;

Sjoblom G. (1984), *Problemi e soluzioni in politica*, in “*Rivista Italiana di Scienza Politica*”, vol.14, n.1;

Wildavsky A. (1992), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of PolicyAnalysis*, Little Brown, Boston (I ed. 1979);