

# ANTIGONE IN CARCERE

## PRE-RAPPORTO SULLE CONDIZIONI DI DETENZIONE

30 LUGLIO 2015

### I NUMERI AL 30 GIUGNO 2015

#### Bene, finalmente diminuisce la popolazione detenuta

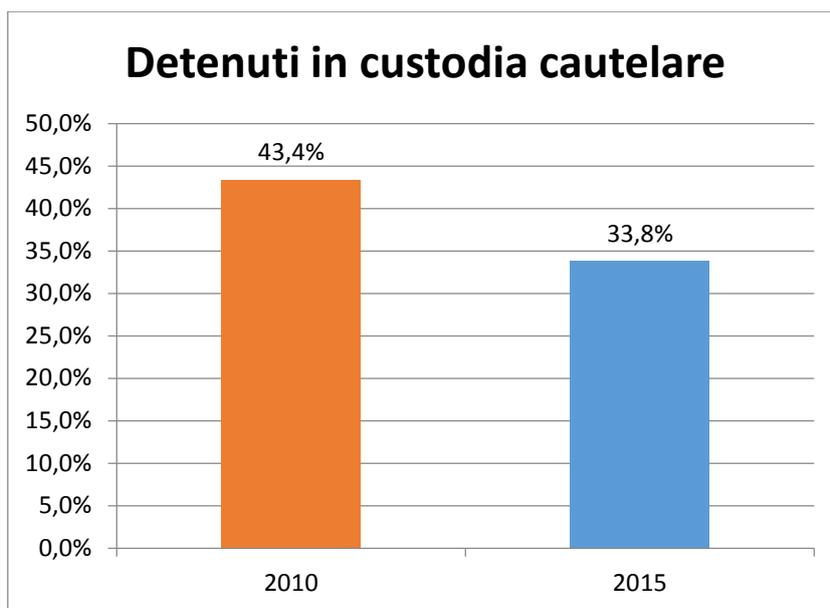
I detenuti al 30 giugno 2015 sono 52.754. Guardando sempre al mese di giugno i detenuti erano 31.053 nel 1991 (c'era stato da poco il provvedimento di amnistia, l'ultimo del dopo-guerra), sono cresciuti sino a 54.616 nel 1994 (dopo la riforma dell'ordinamento penitenziario e la preclusione all'accesso alle misure alternative per un gran numero di detenuti), 56.403 nel 2003 (all'indomani della legge Bossi-Fini sull'immigrazione), 63.630 nel 2009 (esito delle leggi sulle droghe e sulla recidiva), fino al triste record di 68.258 nel 2010 (che ci è valsa la condanna della Corte Europea nel 2013). Le riforme messe in campo a partire dal 2012 e consolidate di recente hanno prodotto finalmente una situazione di minore affollamento. Il Dap afferma che i posti letto regolamentari sarebbero 49.552 ma precisa anche che il dato sulla capienza non tiene conto di eventuali situazioni transitorie che comportano scostamenti temporanei dal valore indicato. In ogni caso ci sono per certo 3.232 detenuti oltre la capienza massima. Gli ingressi dalla libertà nel primo semestre del 2015 sono stati 24.071, in netto calo rispetto al passato.



Antigone Onlus

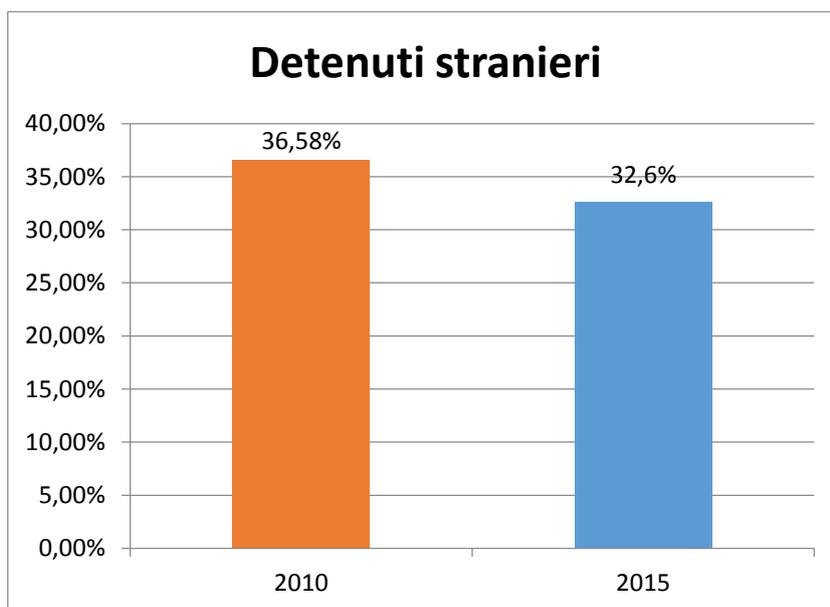
## Mai così pochi imputati. Sempre troppo rispetto al dato Europeo

Gli imputati, presunti innocenti, sono il 33,8% del totale della popolazione detenuta. Erano il 43,4% nel 2010. E' questo l'esito delle riforme che hanno ridotto l'uso della custodia cautelare.



## Stranieri anche loro in calo

Gli stranieri sono il 32,6% del totale. Erano il 36,58% nel 2010 prima che la Corte di giustizia de l'Aja ci imponesse di disapplicare il reato di inottemperanza all'obbligo di espulsione del questore.



## I detenuti anziani e giovani

Ci sono 631 detenuti ultrasettantenni. 10.538 con meno di 30 anni.

## Diminuiscono sensibilmente i detenuti di origine pugliese. Aumentano invece i detenuti calabresi e campani

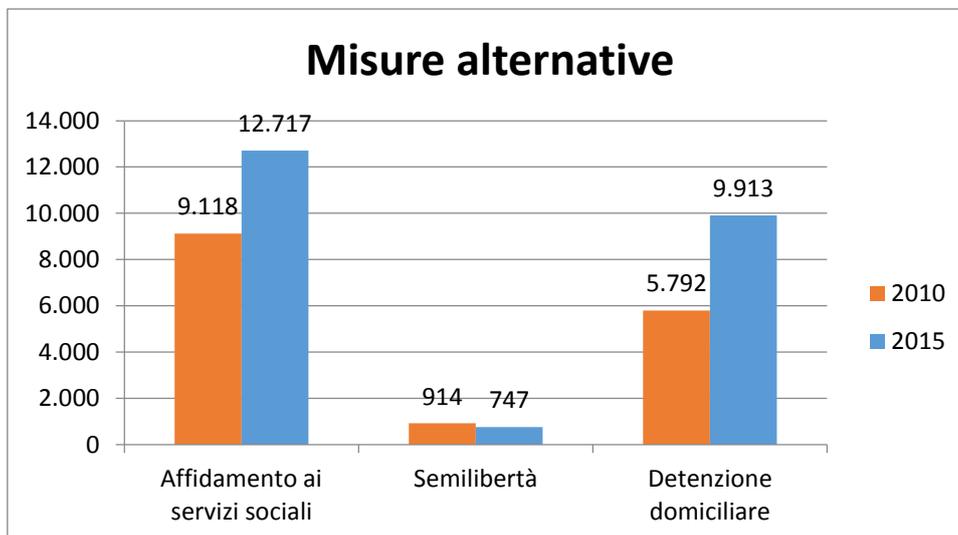
Nell'ultimo decennio, guardando alla regione di nascita, sono in crescita detenuti provenienti dalle seguenti regioni: Abruzzi, Calabria, Campania, Molise. Significativa invece la diminuzione di detenuti di origine pugliese: erano 4.978 nel 2005, sono oggi 3.730



Antigone Onlus

## Ancora troppo pochi i detenuti in misura alternativa

Sono 33.247 secondo il Ministero della Giustizia i detenuti in misura alternativa. Tra questi si segnala: 12.717 le persone in affidamento al servizio sociale. Solo 747 in semilibertà. Ben 9.913 in detenzione domiciliare. 6.011 in lavori di pubblica utilità soprattutto in casi di violazione del codice della strada. Sono ben 19.130 i detenuti che devono scontare meno di 3 anni e potrebbero accedere a una misura alternativa alla detenzione. Invece sono in carcere, sia a causa di preclusioni di legge che per decisione della magistratura di sorveglianza. Sono il 55,8% del totale dei detenuti condannati.



Come mostrano tali dati, l'area delle misure alternative al carcere per molti anni è cresciuta senza tuttavia erodere quella del carcere stesso. Entrambi i numeri sono stati in costante crescita, con la breve parentesi dell'indulto, lungo tutto il primo decennio 2000. Solo con l'introduzione della legge 199 che permette di scontare l'ultima parte della pena nella propria abitazione, l'area dell'esecuzione penale esterna ha cominciato a sottrarre spazio ai numeri della popolazione detenuta.

Anno	Numero di detenuti	Numero di persone in misura alternativa	Numero totale di persone sotto controllo penale
2000	53.165	17.731	70.896
2001	55.275	19.542	74.817
2002	55.670	21.062	76.732
2003	54.237	22.624	76.861
2004	56.068	22.675	78.743
2005	59.523	23.394	82.917
2006 (indulto)	39.005	4.116	43.121
2007	48.693	4.919	53.612
2008	58.127	7.737	65.864
2009	64.791	10.305	75.096
2010 (dich. stato di emergenza)	67.961	15.762	83.723
2011	66.897	19.239	86.136
2012	65.701	19.986	85.687
2013 (sentenza Torreggiani)	62.536	22.127	84.663
2014	53.623	22.209	75.832



Antigone Onlus

## Troppi gli ergastolani

1.603, in crescita rispetto al passato, sono invece gli ergastolani.

## La grande risorsa del volontariato

Circa 15 mila le persone che sono entrate in carcere con la qualifica di assistente volontario. Una ricchezza unica in Europa. Di questi circa un quinto per attività religiose.

## 57 i detenuti morti nel 2015

Secondo le rilevazioni di Ristretti sarebbero stati 24 i suicidi nei primi sei mesi dell'anno su un totale di 57 detenuti morti in carcere.

## È necessaria una svolta antiproibizionista nelle politica sulle droghe

18.312 detenuti sono dentro per reati commessi in violazione della legge sulle droghe. Alcune migliaia di tossicodipendenti sono dentro per reati contro il patrimonio. Tutto si risolverebbe con la legalizzazione. Oltre al fatto che lo stato guadagnerebbe molti soldi dalla tassazione pubblica.

## Pochi permessi premio e troppe le disparità tra un luogo e l'altro

Nel primo semestre del 2015 sono stati concessi 14.356 permessi ai detenuti nelle nostre carceri. In sei mesi tre soli permessi ogni 10 detenuti. Si tratta di opportunità importanti per incontrare la propria famiglia o per prepararsi al momento della scarcerazione. Ma la distribuzione dei permessi è molto diseguale. In Puglia, in Calabria o nel Lazio viene concesso all'incirca un permesso ogni 10 detenuti. In Sardegna 5 ogni 10, in Lombardia 6 ogni 10.

## Il Governo sbaglia ad aumentare le pene per i furti. Non è questa una giustizia criminale utile

Più di un quarto dei detenuti è dentro per avere commesso reati contro il patrimonio. Qualora dovesse passare l'emendamento governativo che prevede l'aumento di pena per furti in appartamento e scippi c'è il rischio concreto che avremo una nuova fase di incarcerazioni al momento non prevedibile. I dati sulla criminalità ci dicono che calano vistosamente gli omicidi, ma sono in aumento, seppur di poco e prevedibilmente vista la crisi economica, taluni reati contro il patrimonio. Il codice penale non deve cambiare a seconda del numero di reati commessi. La durezza delle pene non ha alcuna efficacia deterrente.

## L'OSSERVAZIONE DI ANTIGONE E LE NOSTRE PROPOSTE DI RIFORMA

Le 20 proposte di Antigone per la riforma dell'ordinamento penitenziario, elencate alla fine di questo documento e che trovate in versione integrale sul sito [www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it), abbracciano l'intera vita del carcere, e delle sue alternative. Auspicano un cambiamento del sistema che si fonda anche sulla conoscenza del sistema stesso, nonché sull'esperienza di quasi vent'anni di attività dell'Osservatorio di Antigone sulle condizioni di detenzione in Italia. I volontari di Antigone sono autorizzati a visitare tutti gli istituti di pena e di questo si ringrazia il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria. Si ringrazia anche la **Chiesa Valdese** che sostiene le attività dell'Osservatorio.

Nelle ultime settimane sono stati visitati circa **40** istituti che consentono di avere un'idea abbastanza precisa delle condizioni di detenzione in Italia.

Di recente il Ministero della Giustizia ha dato vita agli **Stati Generali** sulla pena. Sono un'occasione innovativa di partecipazione ai processi decisionali che vogliamo porti a una riforma in senso moderno e migliorativo del nostro sistema penitenziario.

Nei giorni scorsi la **Commissione Giustizia della Camera dei Deputati** ha approvato i contenuti della legge delega di riforma del sistema penale, processuale e penitenziario. Tra le **norme approvate**, meritano menzione essendo coincidenti con proposte di Antigone: **più diritti agli stranieri**, norme per i **minorenni** ispirate a principi esclusivamente educativi. Inoltre è previsto che vi sia più spazio per le **misure alternative**, il **lavoro penitenziario**. Finalmente è prevista che sia disciplinata la **sessualità in carcere**.



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)

In **negativo** è stata approvata la norma che amplia le pene per taluni reati contro il patrimonio e che costituisce un errore nonché un ritorno all'indietro rispetto agli ultimi anni ricchi di importanti riforme.

## Dignità

Il nostro documento parla anzitutto di dignità, responsabilità e normalità. Nel nome della dignità il ministero della Giustizia nell'ultimo anno ha previsto che la vita in carcere non debba trascorrere solo nelle celle nell'ozio forzato. E' stato previsto che i detenuti debbano trascorrere almeno **8** ore fuori dalla cella. In molte carceri questo avviene ed è un'importante novità rispetto al passato. Purtroppo non dappertutto le otto ore fuori dalla cella sono trascorse in occupazioni dotate di senso. Il sovraffollamento è fortemente diminuito. Permangono però situazioni ancora di carceri affollate. Ad esempio a **Pozzuoli**, una delle carceri femminili più grandi del paese, o a **Salerno**, dove il tasso di affollamento è ancora superiore al 150%. E in molti istituti mancano beni essenziali come ad esempio, a **Tempio Pausania**, l'acqua corrente potabile, o il vitto, che a **Frosinone**, a detta dei detenuti, non è sufficiente. Sempre a **Tempio Pausania** si segnala una forma innovativa di valutazione dei servizi penitenziari che fanno i detenuti anonimamente alla direzione. Ma spesso sono le stesse regole della vita detentiva che paiono rispondere a una logica meramente deresponsabilizzante e punitiva, come al **Pagliarelli di Palermo**, dove ci segnalano che sarebbero obbligatorie le maniche lunghe fino all'arrivo dell'estate, arrivo che viene decretato dalla direzione. Chi va sbracciato prima del tempo, rischierebbe dunque un provvedimento disciplinare. La dignità in carcere dipende anche da quanto il territorio investe. Ad esempio a **Pesaro** sono tantissimi e questo aiuta la vocazione di quel carcere a essere carcere aperto. Invece accade ad **Isernia** che le attività svolte in carcere siano del tutto convenzionali (canto, lavori di cera) poco utili per prospettive di reinserimento sociale. Da segnalare invece il carcere di **Larino**. C'è una sezione che si stanno costruendo ed arredando gli stessi detenuti, in larga parte autogestita, per la quale grazie all'abbondanza di vernice colorata messa in circolazione hanno trovato soluzioni estetiche divertenti (ad esempio una porta blindata pitturata di **fucsia** vicino ad altri rosso **fuoco** o **verde pisello**). Anche l'interno delle celle è personalizzato e quando arriva il nuovo ospite nelle sezioni più aperte gli fanno trovare la cella pulita di fresco e gli permettono di personalizzarla come meglio crede. Poi ogni piccolo fazzoletto di terra tra una sezione e l'altra è utilizzato come orto, ci sono cani in giro (non dentro le sezioni, ma per esempio in portineria ed un altro presso un officina). Poi ci sono attività delle più svariate (le serre, una cucina dedicata all'alberghiero, la falegnameria, la pasticceria...), gente che studia in biblioteca, volontari che entrano con qualifiche e compiti intriganti (accanto a degli psicologi volontari ci sono due "filosofi"), cene all'aperto nell'area antistante l'ingresso alle sezioni trasformata in "giardino" destinate alla popolazione di Larino e Termoli che vuole intervenire, pagando un biglietto. Il tutto in una struttura assolutamente convenzionale e pure bisognosa di pesanti interventi di manutenzione, con un'area educatori praticamente inesistente, che riesce a malapena a tener dietro ai rapporti da inoltrare alla magistratura.

## Il diritto alla salute

La salute è uno dei beni più preziosi. La mancanza di salute è oggi il problema per eccellenza nelle carceri italiane, anche alla luce della vulnerabilità sociale e di conseguenza psico-fisica delle persone ristrette. La riforma che ha previsto la competenza delle Asl è importantissima. Sono trascorsi sedici anni dalla legge e si deve notare che le **Regioni non hanno investito** energie umane per affrontare un tema complesso come quello carcerario. Vengono spesso lamentati dai detenuti: ritardi nell'effettuazione di visite specialistiche o nei ricoveri ospedalieri, ad esempio ad **Ascoli Piceno** o in diversi **istituti campani**; mancato rispetto della privacy o della terzietà del ruolo del medico. In **Molise** la Asl ha tagliato servizi, sia in termini di orario che in termini di dotazione. Un problema molto diffuso è quello del disagio psichico che richiede la presa in carico da parte dei Dipartimenti di salute mentale non lasciando soli gli operatori penitenziari. A **Tempio Pausania** lo psichiatra è presente in istituto solo 4 ore alla settimana per moltissimi detenuti. Sempre più nelle carceri incontriamo persone in fin di vita, in condizioni disperate delle quali il sistema sanitario regionale non si fa carico. Ultimamente è successo nel carcere romano di **Regina Coeli**. La chiusura degli OPG deve essere perseguita commissariando le regioni non rispettose degli obblighi di legge.

## Il diritto al lavoro

Il problema principale del lavoro in carcere, è che è un lavoro che non c'è. Alla fine del 2014 lavorava in carcere il **27,13%** dei detenuti, poco più di un quarto. Ma si tratta ovviamente della media nazionale e di persone che lavorano per pochi soldi e per poche ore a settimana o pochi giorni al mese come avviene al **Bancali di Sassari**. Di conseguenza, a fronte di istituti come **Massa Carrara**, che dispone di lavorazioni interne, o di **Lodè Mamone** in Sardegna, una Casa di Reclusione all'aperto in cui lavorano praticamente tutti i 140 detenuti, ci sono realtà come **Enna** o **Brindisi** dove a lavorare sono meno del 15%. La formazione professionale poi è sempre meno diffusa. Colpa delle Regioni. Nel secondo semestre del 2014 sono stati portati a termine 157



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: segreteria@associazioneantigone.it

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

www.associazioneantigone.it

corsi di formazione professionale, contro i 228 del secondo semestre del 2010, ed in molti istituti che abbiamo visitato (come **Tempio Pausania** o **Salerno**) non c'era alcuna opportunità formativa.

### Il diritto all'istruzione

L'istruzione è un diritto nonché il più grande fattore di emancipazione da scelte di criminalità. Accade però che a **Sassari Bancali** ad esempio non siano presenti convenzioni con istituti d'istruzione superiore. I detenuti che intendono accedere alla formazione superiore devono chiedere il trasferimento alla casa di reclusione di **Alghero** che ha stipulato una specifica convenzione con l'istituto alberghiero e con la facoltà di agraria. Le difficoltà sono legate ai numeri esigui e all'alto turn-over. Per la stessa ragione non vi sono corsi di alfabetizzazione e scuola media. I corsi attivati nel 2014 sono stati 1.141. Gli iscritti 16.698. I **promossi** 9.280. Gli iscritti ai corsi universitari al 31.12.2014 erano 413. I **laureati** nel 2014 72

### Il diritto alla sessualità e alla affettività

In mancanza di una modifica legislativa, il diritto all'affettività e alla sessualità rimane lontanissimo dall'essere garantito. Si arriva così ad alterare indebitamente rapporti famigliari e si aumenta la distanza con altre esperienze europee (la **Francia** su tutte).

Gli istituti attrezzati con aree colloquio per famiglie sono ancora in minoranza (alcune sperimentazioni interessanti si stanno svolgendo ad esempio a **Torino** grazie alla collaborazione con l'Università e il Politecnico).

Proprio i colloqui sono uno degli elementi che più influenzano la quotidianità detentiva. A **Frosinone** i famigliari sono costretti ad attendere parecchie ore in uno spazio esterno con copertura, prima di accedere al colloquio, a **Palermo Pagliarelli** i familiari si mettono in fila a partire anche dalle 4 del mattino. Invece fortunatamente ciò non accade più a **Napoli**. Anche in piccoli istituti (come **Eboli**) non è ancora stato attivato un sistema di prenotazione dei colloqui, così che si creano lunghe file di famigliari in attesa fin dalle prime ore dell'alba.

### Il diritto alla territorialità della pena. Il mondo fuori dal carcere. Corsi di preparazione al rilascio

I rapporti tra carcere e territorio dovrebbero diventare uno dei principali oggetti di riforma. La politica dei **trasferimenti** dei detenuti non tiene ancora conto dei bisogni di continuità. Non si deve trasferire chi sta frequentando una scuola, chi ha un'opportunità di lavoro vera, chi ha legami affettivi in quella zona. Il carcere di **Asti** è diventato, nel giro di qualche settimana, carcere di sola "alta sicurezza", sono stati ordinati massicci trasferimenti nelle carceri vicine (soprattutto **Alessandria**) che spesso non erano pronte all'evento.

L'uso delle misure alternative alla detenzione rimane poco sfruttato rispetto alle potenzialità. Al 30 giugno 2015 ci sono solo **747 semiliberi** (che trascorrono la giornata fuori dal carcere per partecipare ad attività lavorativa o di formazione) e 4 in regime di semidetenzione (sanzione sostitutiva). Sono stati attivati **6.011** progetti di **lavoro di pubblica utilità**, ma di questi, **5.700** riguardano persone che hanno commesso violazione del codice della strada e solo 311 per altri reati. Numeri ancora troppo bassi. 12.717 gli affidamenti in prova ai servizi sociali concessi.

Ugualmente scarso il numero di detenuti impiegato nel lavoro all'esterno. Eccelle **Bollate** dove il numero di detenuti lavoratori all'esterno del carcere è di 180 su 1200 detenuti, significa il 15%: è questa la percentuale più alta d'Italia.

### Bisogni e diritti degli stranieri

L'Ordinamento Penitenziario è stato approvato in un momento storico quando la presenza degli stranieri nelle carceri italiane non era percentualmente significativa da giustificare un trattamento particolare. Tra il 1975 e il 2015 la presenza degli stranieri nelle carceri italiane è cresciuta percentualmente di circa sei volte sino a raggiungere l'attuale **32,5%** che è **4 punti in meno** rispetto al 2010. Al 30 giugno 2015 17.207 su 52.754 sono detenuti stranieri.

Questi numeri così importanti (che in alcuni istituti, come ad **Alessandria Don Soria** superano il 50% delle presenze) meriterebbero attenzioni e adeguamenti normativi. E invece permangono situazioni di grande criticità: a **Lanciano** al momento della visita erano presenti due detenuti extracomunitari che, nonostante avessero ricevuto un provvedimento di espulsione continuano a permanere nel carcere perché lo stesso non viene eseguito. La loro peculiare condizione di espulsi non gli consente di accedere ai permessi e agli altri benefici fruibili dai detenuti, puntualmente richiesti e rigettati dalla magistratura di sorveglianza. Inoltre le carceri non si sono nella grandissima parte attivati a **identificare** i detenuti stranieri nonostante l'obbligo di legge. In questo modo il detenuto rischia di essere mandato nei **Cie** per la procedura di identificazione.



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)

## I diritti dei minori

Sono poco più di **300** i ragazzi presenti nelle carceri minorili italiane, che dallo scorso anno ospitano giovani adulti fino al venticinquesimo anno di età. Il sistema della giustizia minorile è una **realtà virtuosa** del sistema giuridico italiano. Per i ragazzi è stata residualizzata la risposta carceraria. Da 40 anni il legislatore non ha ancora approvato un ordinamento penitenziario apposito per i minori, come la legge del 1975 prevedeva. Abbiamo visitato tutti gli istituti per minori d'Italia. E' assolutamente fondamentale che nuove norme specifiche vengano subito introdotte. L'istruzione, la formazione professionale, il regime disciplinare, i rapporti con la famiglia, gli spazi detentivi, l'uso delle nuove tecnologie: tutto va pensato a misura di una persona giovane e ancora in evoluzione.

## Bisogni e diritti delle donne

I bassissimi numeri di presenze femminili in carcere (storicamente sempre inferiori al 5%), **2.262** al 30 giugno 2015, hanno fatto sì che la questione della detenzione femminile fosse messa in secondo piano e mai trattata con la peculiarità che merita, nonostante la normativa internazionale in materia sia molto puntuale (Regole di Bangkok del 2010 adottate dalle Nazioni Unite).

Le sezioni femminili sono piccole e sparse a macchia di leopardo sul territorio nazionale. Tendenzialmente sono sezioni più pulite e meglio organizzate di quelle maschili, ma non per questo meno problematiche: a **Vercelli** la partecipazione ad attività trattamentali e lavorative è addirittura inferiore alle sezioni maschili. A **Rebibbia Femminile** invece vi è il tentativo di riempire la giornata di attività importanti.

## I diritti dei consumatori e dei dipendenti da sostanze e alcool

Le sperimentazioni di sezioni a custodia attenuata per detenuti tossicodipendenti ha risentito molto del calo dei finanziamenti pubblici e privati (la sezione **Arcobaleno di Torino** ne è un chiaro esempio). In prima linea rimangono i Ser.T presenti con proprio personale nella quasi totalità degli istituti italiani. Andrebbe monitorato l'uso di droghe all'interno del carcere attraverso un questionario anonimo nonché andrebbero sperimentate politiche innovative di riduzione del danno.

\*\*\*

Le attività e le pubblicazioni dell'Osservatorio sulle condizioni di detenzione in Italia dell'associazione Antigone sono rese possibili grazie al sostegno prezioso della **Compagnia di San Paolo**, che ringraziamo per aver scelto di supportare uno strumento di trasparenza nel sistema penitenziario e di tutela dei diritti dei detenuti quale il nostro Osservatorio si propone di essere dal momento della sua fondazione nel 1998. La Compagnia di San Paolo ha il merito di essere attenta in maniera costante alle categorie sociali più deboli. Tra questa, la categoria delle persone detenute è oggetto di interventi specifici e mirati della Compagnia. Antigone pubblicherà gli atti del convegno **'Guardiamoci dentro'** dedicato alla questione carceraria dalla Compagnia.



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)

## LE 20 PROPOSTE DI ANTIGONE PER LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO

Dobbiamo riscrivere il sistema delle pene, togliendo centralità al carcere fin dal momento della sentenza, dando spazio a pene di comunità che risultano nella stragrande maggioranza dei casi ben più utili e che non recidono il rapporto tra la società e colui che ha deviato dalle sue regole. Dobbiamo riscrivere l'elenco dei reati, cancellando da esso quei comportamenti che non rispondono a un serio principio di offensività e riscaldando le pene abbinata ai rimanenti nel senso della minimizzazione. Dobbiamo riscrivere le procedure penali nella direzione di una riduzione dei tempi processuali e di un'esecuzione penale imposta solamente quando essa sia in grado di non ledere i diritti della persona (per chi riceve una pena detentiva, si introducano meccanismi di liste di attesa nel caso di sovraffollamento penitenziario).

Con alle spalle un'ispirazione riformatrice organica quale quella che si è descritta, acquisteranno un senso forte e definito le nostre proposte normative per la riforma dell'ordinamento penitenziario, proposte che potete trovare in versione integrale sul sito [www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it), e che riguardano i seguenti punti:

1. Cambiare la filosofia e il linguaggio della pena. Dai bisogni della personalità ai bisogni e ai diritti della persona. Dignità. Responsabilità. Normalità
2. Spazi e tempi di vita in carcere. Diritto alla rappresentanza e diritto di parola
3. Il diritto alla salute
4. Il diritto al lavoro
5. Il diritto all'istruzione
6. I diritti religiosi
7. Il diritto alla sessualità e alla affettività
8. Il diritto alla territorialità della pena. Il mondo fuori dal carcere. Corsi di preparazione al rilascio
9. Bisogni e diritti degli stranieri
10. Bisogni e diritti delle donne
11. I diritti dei consumatori e dei dipendenti da sostanze e alcool
12. Un nuovo ordinamento penitenziario per i minori
13. Legalità del modello disciplinare
14. I regimi differenziati
15. Un nuovo modello di esecuzione penale esterna
16. Il diritto a non essere etichettati a vita. Il superamento delle pene accessorie. Il diritto di voto
17. Effettività dei diritti e una procedura di sorveglianza garantista
18. Lo staff penitenziario
19. Lo sguardo esterno: il volontariato, i media e l'osservazione critica. Le indagini statistiche
20. Le liste di attesa



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)

## VENTI PROPOSTE PER RIFORMARE IL SISTEMA PENITENZIARIO

1. Cambiare la filosofia e il linguaggio della pena. Dai bisogni della personalità ai bisogni e ai diritti della persona. Dignità. Responsabilità. Normalità
2. Spazi e tempi di vita in carcere. Diritto alla rappresentanza e diritto di parola
3. Il diritto alla salute
4. Il diritto al lavoro
5. Il diritto all'istruzione
6. I diritti religiosi
7. Il diritto alla sessualità e alla affettività
8. Il diritto alla territorialità della pena. Il mondo fuori dal carcere. Corsi di preparazione al rilascio
9. Bisogni e diritti degli stranieri
10. Bisogni e diritti delle donne
11. I diritti dei consumatori e dei dipendenti da sostanze e alcool
12. Un nuovo ordinamento penitenziario per i minori
13. Legalità del modello disciplinare
14. I regimi differenziati
15. Un nuovo modello di esecuzione penale esterna
16. Il diritto a non essere etichettati a vita. Il superamento delle pene accessorie. Il diritto di voto
17. Effettività dei diritti e una procedura di sorveglianza garantista
18. Lo staff penitenziario
19. Lo sguardo esterno: il volontariato, i media e l'osservazione critica. Le indagini statistiche
20. Le liste di attesa



Antigone Onlus

## *Premessa*

La condanna da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nella nota sentenza Torreggiani e lo stato di emergenza che ha investito il sistema penitenziario italiano hanno obbligato la politica e l'opinione pubblica a occuparsi di quel tema da sempre rimosso che è il carcere e la tutela dei diritti di chi lo abita. Una serie di riforme è stata portata avanti negli ultimi anni a livello tanto normativo quanto amministrativo, conducendo a una diminuzione del numero delle persone detenute e a un miglioramento della loro qualità della vita, nonché a una maggiore effettività nei meccanismi di tutela dei loro diritti. L'intenzione di procedere a una complessiva riscrittura dell'ordinamento penitenziario e delle regole fondanti la vita carceraria, a quarant'anni di distanza dall'entrata in vigore della vecchia legge, si inserisce virtuosamente in questo quadro e va accolta con favore, tanto più in quanto la si unisce a un desiderio di coinvolgimento dei tanti attori che in questi anni hanno ruotato attorno al mondo dell'esecuzione della pena.

Non è tuttavia possibile ritenere che la stagione riformatrice possa esaurirsi in un miglioramento delle condizioni della vita detentiva o in un rafforzamento di quelle misure alternative al carcere che conservano comunque nella pena carceraria il parametro di riferimento. Sarebbe poco lungimirante anche solo immaginare che lo stagno dove si tuffano i ruscelli dell'azione penale possa leggersi proficuamente senza guardare alle sorgenti che gli danno origine. Si impone oggi più che mai – quando i fenomeni migratori prescrivono una nuova interpretazione dei rapporti tra continenti, quando la crisi economica ci chiede di ripensare le basi della coesione sociale, quando a livello mondiale si va riconoscendo il fallimento delle politiche sulle droghe che hanno dominato l'ultimo mezzo secolo – una riflessione capace di interrogarsi sull'utilizzo dello strumento penale legandolo in modo organico e integrato alle politiche economiche, di welfare, migratorie, lavorative, sanitarie.

Una società capace di scegliere se stessa e il proprio modello di convivenza, senza farselo imporre dall'inedia e dal sopraggiungere degli eventi, non può farsi dettare le politiche penali dal numero dei posti letto disponibili in carcere, come è stato fatto negli ultimi anni. Una società capace di autodeterminarsi deve programmare le proprie politiche penali sulla base di una riflessione alta, che individui nello strumento penale qualcosa da utilizzare il meno possibile e solo nella tutela di beni costituzionalmente protetti. Se la legge penitenziaria vive da quarant'anni, il codice penale vive da ottantacinque e risale fino al periodo fascista. Tentativi, pur parziali, di riformarlo prevedendo pene diverse da quella carceraria sono stati fatti in passato senza portare a nulla.

Dobbiamo riscrivere il sistema delle pene, togliendo centralità al carcere fin dal momento della sentenza, dando spazio a pene di comunità che risultano nella stragrande maggioranza dei casi ben più utili e che non recidono il rapporto tra la società e colui che ha deviato dalle sue regole. Dobbiamo riscrivere l'elenco dei



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)

reati, cancellando da esso quei comportamenti che non rispondono a un serio principio di offensività e riscaldando le pene abbinata ai rimanenti nel senso della minimizzazione. Dobbiamo riscrivere le procedure penali nella direzione di una riduzione dei tempi processuali e di un'esecuzione penale imposta solamente quando essa sia in grado di non ledere i diritti della persona (per chi riceve una pena detentiva, si introducano meccanismi di liste di attesa nel caso di sovraffollamento penitenziario).

Con alle spalle un'ispirazione riformatrice organica quale quella che si è descritta, acquisteranno un senso forte e definito le proposte normative che andiamo a fare qui di seguito.



**Antigone Onlus**

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

**Sostieni Antigone con il 5X1000**

**CF 97117840583**

**[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)**

1. *Cambiare la filosofia e il linguaggio della pena. Dai bisogni della personalità ai bisogni e ai diritti della persona. Dignità. Responsabilità. Normalità*

Il nostro ordinamento penitenziario risente di una visione pedagogica e clinica della pena. L'articolo 13 della legge del 1975 afferma che «il trattamento penitenziario deve rispondere ai particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto» e che «nei confronti dei condannati e degli internati è predisposta l'osservazione scientifica della personalità per rilevare le carenze fisiopsichiche e le altre cause del disadattamento sociale». La personalità è il carattere. Il detenuto è considerato un caratteriale, ovvero un malato da curare. La persona detenuta viene posta sotto esame, come se fosse possibile diagnosticare il malessere psicologico o fisico o psico-fisico che l'ha portata a commettere il reato e farne una prognosi di guarigione. Il reato è in modo semplificato interpretato quale l'esito del mancato adattamento psicofisico alle regole, negando la sua natura storica, i suoi possibili fondamenti razionali e il suo non costituirsi necessariamente come offesa ai valori costituzionali.

Il trattamento individualizzato deve mettere al centro non i bisogni della personalità com'è scritto all'articolo 13 bensì i bisogni della persona, dai quali poi sarà possibile enucleare i corrispondenti diritti.

La dignità umana e i diritti su di essa fondati non devono mai essere subordinati all'offerta trattamentale, nel doppio senso per cui per quanto l'offerta trattamentale possa risultare carente i diritti devono comunque venire garantiti e per cui i diritti stessi non possono mai essere subordinati a cosiddette esigenze del trattamento. Come la sentenza n. 26 del 1999 della Corte Costituzionale ha ribadito, il detenuto è titolare di tutti i diritti compatibili con il suo stato di detenzione. L'ordinamento penitenziario deve essere la fonte legale di riconoscimento dei diritti delle persone private della libertà. In questo modo non sarà necessario distinguere, norma per norma, tra imputati e condannati. I diritti spettano a tutti indistintamente. Nella XV legislatura un ampio gruppo di deputati presentò una proposta di riforma dell'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle pene o delle altre misure privative o limitative della libertà elaborata dal giudice Alessandro Margara (n.29 del 28 aprile 2006, primi firmatari Boato, Maran, Ruggeri). Si tratta di una proposta che anche nel linguaggio ripercorre sin dalla prima parte un'idea di pena che non può mai essere causa di compressione dei diritti fondamentali. Partire dai diritti significa ribadire che la carcerazione è una temporanea privazione della libertà parziale di movimento. Ogni altra compressione dei diritti, salvo non sia specificata e motivata, deve essere qualificata come arbitraria. I diritti sono universali. L'articolo 27 della Costituzione non pone eccezioni soggettive o oggettive al finalismo rieducativo della pena. Di conseguenza l'intero impianto legislativo deve tenere conto di questa impostazione, dalle norme sulla vita interna fino a quelle sui regimi penitenziari. Cambia dunque la filosofia dell'intervento penitenziario. Andrebbe riportata nel diritto interno la Regola 4 delle Regole Penitenziarie Europee la quale prevede che «*Le condizioni*



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)

*detentive che violano i diritti umani del detenuto non possono essere giustificate dalla mancanza di risorse».*

E' una norma che toglie spazio alle giustificazioni.

Un cambio profondo nell'impostazione trattamentale porta con sé un cambio del linguaggio. L'ordinamento penitenziario deve riprodurre sin dalle norme un'ipotesi di assimilazione della vita detentiva alla vita ordinaria. Deve fare ingresso nella legge il termine 'normalità'. La vita in carcere deve ricalcare la vita normale. Il linguaggio non deve essere escludente, specifico, anormale. La retribuzione per chi lavora deve chiamarsi retribuzione e non 'mercede' come invece avviene all'articolo 22 dell'Ordinamento. I detenuti che lavorano devono essere chiamati lavoratori e non 'lavoranti' (termine usato sempre nello stesso articolo 22). I risparmi del detenuto devono essere chiamati allo stesso modo che all'esterno e non 'peculio' come avviene all'articolo 25. L'acquisto di generi alimentari deve avvenire al supermercato e non al 'sopravvitto' come afferma l'articolo 13 del Regolamento di esecuzione del 2000. È un'operazione di igiene del linguaggio che a cascata può e deve determinare anche cambiamenti nell'uso dello slang penitenziario presente in circolari e ordini di servizio (spesino, portavitto, scrivano, domandina), uno slang spesso dequalificante e umiliante. Tre parole chiave devono ricorrere nella legge penitenziaria: dignità, responsabilità, normalità. E' normale ad esempio che ad ogni domanda rivolta alla pubblica amministrazione segua una risposta in tempi certi. Lo stesso principio deve governare la vita dentro gli istituti penitenziari. I detenuti non devono vivere nella perenne attesa di una risposta alle loro richieste (di trasferimento, colloquio...).



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)

## 2. Spazi e tempi di vita in carcere. Diritto alla rappresentanza e diritto di parola

La commissione ministeriale istituita nel giugno 2013 dall'allora Ministro della Giustizia Anna Maria Cancellieri, e guidata da Mauro Palma, ha fornito alcune indicazioni, contenute nel suo documento datato 25 novembre 2013, per improntare la vita penitenziaria al rispetto della dignità delle persone detenute. Per quanto riguarda in particolare il punto 4 del documento citato, recante *"Interventi di ridefinizione della quotidianità carceraria realizzabili nel breve periodo"*, vanno previste norme che ridefiniscano la quotidianità detentiva nel senso della responsabilizzazione e della non passivizzazione, delle celle intese solo quali camere di pernottamento, degli spazi comuni riempiti di contenuti e di attività. E' necessario, inoltre, prevedere a livello normativo una maggiore possibilità di contatto con il mondo esterno, attraverso orari per i colloqui che vengano incontro alle esigenze lavorative e scolastiche delle famiglie, colloqui prenotabili al fine di evitare le lunghe attese, informazioni chiare sulle procedure di accesso, telefonate gestite direttamente dagli stessi detenuti. Va garantito il rispetto della dignità delle persone in visita (ad esempio per quanto riguarda le perquisizioni). Fondamentale è, infine, prevedere l'accesso alle nuove tecnologie, tanto per mantenere e solidificare i contatti familiari - anche attraverso l'utilizzo della posta elettronica - quanto come strumento di studio, di informazione e di conoscenza della realtà esterna. Molte di queste sollecitazioni dirette a favorire una migliore qualità della vita possono essere realizzate a legislazione invariata. Una norma sugli spazi e i tempi di vita all'interno del carcere eviterebbe applicazioni troppo disomogenee lasciate alla buona volontà episodica del direttore. La socialità nei reparti per un numero di ore almeno corrispondenti a quelle notturne e la sorveglianza dinamica trarrebbero beneficio di un avallo normativo affinché siano sottratti alla discrezionalità amministrativa. In un carcere responsabilizzante il detenuto deve avere voce in capitolo nell'organizzazione della sua giornata, deve potersi esprimere intorno alle opportunità che gli vengono offerte, deve poter gestire i propri fondi, deve poter comprare quello che gli serve nel supermercato interno, deve poter argomentare serenamente ogni volta che gli sia contestato un addebito disciplinare, deve poter liberamente corrispondere con l'esterno nei limiti degli obblighi imposti dalla censura, deve poter raccontare quello che gli pare ai media, senza bisogno di specifica autorizzazione. Nella vita carceraria andrebbero il più possibile garantiti spazi di autogestione, quale modalità di responsabilizzazione della persona reclusa.

Nel diritto interno andrebbe riportato quanto prescrive il Consiglio d'Europa che raccomanda in particolare:

- di non praticare di routine perquisizioni personali intime limitandone l'uso ai casi in cui vi sia motivo di ritenere che un detenuto ha qualcosa di nascosto sulla sua persona o quando viene indicato come un detenuto ad alto rischio (Regola 54-2 e Commentario) - di perquisire le proprietà o la cella dei detenuti normalmente alla loro presenza (Regola 54-8). Per mantenere l'ordine, il Consiglio d'Europa raccomanda invece di concentrarsi sulla sicurezza dinamica, che consiste nello «sviluppo da parte del personale di rapporti positivi con i detenuti sulla base di fermezza ed equità, unite a una comprensione della loro situazione



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)

personale» (Raccomandazione Rec(2003)23). Ciò richiede continue interazioni tra i detenuti e il personale penitenziario in particolare nel contesto delle attività e opportunità per i detenuti di avere un regime carcerario attivo e di «compiere scelte personali in più questioni possibile della vita penitenziaria quotidiana» (Raccomandazione Rec(2003)23). Tale approccio maggiormente qualitativo alla sicurezza si basa sui risultati delle ricerche che mostrano che «per evitare conflitti in carcere è fondamentale trattare i detenuti con giustizia, imparzialità ed equità» e che «un buon ordine in tutti i suoi aspetti è conseguibile se esistono canali di comunicazione chiari tra tutte le parti» (Commentario alle EPR).

Sul modello di quanto si fa in Inghilterra nell'istituto di Grendon vanno realizzati in ogni regione progetti penitenziari volti a incoraggiare e a sviluppare la responsabilità individuale dove lo scopo sia facilitare e promuovere il benessere di ogni singolo detenuto. Il carcere di Grendon funziona come una 'comunità democratica', dove tutti i detenuti, che sono chiamati residenti, hanno diritto di voto su molti aspetti della vita carceraria. Durante gli incontri del lunedì e del venerdì essi possono votare per eleggere un presidente e un vicepresidente, che sono entrambi detenuti, e per modificare la costituzione del carcere tranne che nelle regole che vietano le droghe, la violenza e il sesso. Anche la vita in carcere è un importante tema degli incontri: ad esempio, i detenuti votano per decidere quali detenuti svolgono lavoro retribuito, o se un residente deve lasciare la comunità. La comunità può inoltre ordinare sanzioni quando le regole della comunità stessa non vengono rispettate. Ogni sei mesi si svolgono giornate familiari. I residenti possono trascorrere una giornata intera (dalle 10 alle 16.00) con la propria famiglia. L'approccio di Grendon ha risultati sorprendenti: - migliora la qualità della vita dei residenti, riduce il tasso di violenza e gli episodi di auto-lesionismo. L'OP italiano deve contenere forme di autogestione e responsabilizzazione.



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)

### 3. *Il diritto alla salute*

L'attuale Ordinamento Penitenziario è stato concepito e reso operativo con i relativi regolamenti di attuazione in un contesto in cui la medicina penitenziaria era esclusiva responsabilità del Ministero della Giustizia. Con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1 aprile 2008 tutte le funzioni sanitarie, svolte dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e dal Dipartimento della Giustizia Minorile, sono state trasferite al Servizio Sanitario Nazionale. È opportuno che le norme dell'O.P. che fanno esplicito riferimento a temi connessi alla salute delle persone detenute vengano riviste alla luce dell'odierna ripartizione di competenze. Il principio ispiratore deve essere quello della assoluta indipendenza e separazione delle funzioni di sicurezza da quelle sanitarie, principio che norme quali l'attuale articolo 40, che prevede la partecipazione del sanitario al consiglio di disciplina per la deliberazione delle sanzioni, mettono inevitabilmente in crisi. Va dunque specificato nella legge quale sia il ruolo indipendente del medico, rispetto a chi ha funzioni di sicurezza, all'interno del sistema penitenziario. Inoltre a carico del servizio sanitario deve esservi l'obbligo di redigere un piano annuale per la prevenzione e il benessere psicofisico della popolazione detenuta. È inoltre fondamentale che vengano raccolti dati statistici sui temi sanitari e che si costituisca un centro di coordinamento che uniformi i dati raccolti a livello locale. Ugualmente va rivista tutta la disciplina normativa sulle misure di sicurezza e gli internati alla luce della legge n.81 che ha definitivamente superato l'internamento negli Opg. È necessario uniformare, sul piano regolamentare e gestionale, i reparti di Osservazione psichiatrica di cui agli art. 112 e 115 Dpr 230/2000. Essi devono essere del tutto simili ai servizi psichiatrici territoriali, evitando l'uso della contenzione e avendo esclusiva gestione medica. L'ingresso in tali reparti dovrebbe essere subordinato a valutazioni di carattere esclusivamente sanitario ( motivate a dovere), restringendo la possibilità di proroghe riguardo alla durata della permanenza. In ogni carcere deve esservi un'infermeria attrezzata con posti letto, in ogni reparto una farmacia. Laddove vi siano infermerie attrezzate per detenuti con disagi psichici, vanno stipulate convenzioni con il dipartimento territoriale di salute mentale per la gestione sanitaria delle stesse. Dignità, responsabilità, normalità ma anche fiducia sono espressioni normative che devono ricorrere anche quando si parla di rapporto medico-detenuto. Va sempre garantito il rispetto della privacy nelle questioni sanitarie, nonché il rapporto fiduciario medico-paziente.



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)

#### 4. *Il diritto al lavoro*

Il lavoro deve essere fonte di reddito, opportunità di qualificazione professionale e di reinserimento sociale. Non deve mai essere obbligatorio. Pertanto va modificato l'articolo 20 dell'OP. Anche in materia di lavoro penitenziario si sono succedute nel tempo leggi speciali non sempre fra loro coerenti, sentenze della giurisprudenza di legittimità e costituzionale. Le norme vanno riscritte tenendo conto delle sentenze della Corte Costituzionale che hanno accostato il tema del lavoro a quello della dignità umana. Il lavoro deve essere dunque equamente retribuito (il detenuto nel momento in cui ha possibilità di contribuire al mantenimento della propria famiglia fuori dal carcere si sentirà parte della stessa), regolamentato. Al lavoratore (e non lavorante come lo definisce l'OP) devono essere assicurati i diritti compatibili con lo stato di reclusione: diritto al riposo settimanale, alle ferie retribuite. La selezione delle persone da ammettere al lavoro deve avvenire in modo trasparente. Il lavoro volontario non deve sostituire il lavoro retribuito per conto dell'amministrazione o costituire giudizio da cui far dipendere la concessione di misure alternative o benefici di legge. Il lavoro è un diritto e va sottratto a ogni logica premiale. Va favorito l'investimento privato per lavorazioni industriali, agricole o di servizi all'interno del carcere, sia attraverso facilitazioni di tipo fiscale e contributivo, sia tramite unità organizzative su scala territoriale che diano vita a una regia pubblica per la ricerca di commesse di lavoro. Bisogna ragionare intorno a forme di assunzione veicolata dalle agenzie per l'impiego. La formazione professionale va garantita quale diritto per tutti i detenuti, anche utilizzando formatori privati, come accade ad esempio in Francia dove soggetti terzi che gestiscono servizi penitenziari hanno l'obbligo della formazione professionale nonché dell'assunzione di una quota di ex detenuti nel loro personale extra-carcerario. È importante che le offerte formative e professionali non siano meramente assistenziali.



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)

## 5. *Il diritto all'istruzione*

Rispetto alle attività scolastiche, il Consiglio d'Europa sottolinea che «ogni carcere deve cercare di offrire a tutti i detenuti accesso a programmi d'istruzione che siano il più completi possibile e che soddisfino i loro bisogni individuali prendendone in considerazione le aspirazioni» (Regola 28-1), che «priorità deve essere data ai detenuti con bisogni di alfabetizzazione primaria e a coloro che non hanno un'istruzione di base o professionale» (Regola 28-2) e che «l'istruzione dei detenuti deve essere integrata all'interno del sistema scolastico e di formazione professionale nazionale, cosicché dopo il rilascio essi possano continuare il loro percorso scolastico e di formazione professionale senza difficoltà» (Regola 28-7). Per il Consiglio d'Europa è essenziale – considerata la vulnerabilità sociale dei detenuti (basso livello di scolarizzazione e mancanza di qualificazione) – metterli in grado di prendere parte ad attività capaci di sviluppare le loro capacità e il loro capitale sociale. Una norma del genere va riprodotta all'interno del nostro OP. L'articolo 15 dell'OP va pertanto modificato in quanto derubrica l'istruzione a elemento del trattamento, mentre l'istruzione (formazione professionale compresa) è un diritto fondamentale, anche degli adulti e non solo dei ragazzi e dei giovani. Una nuova norma sull'istruzione deve avere carattere cogente nel prevedere che a tutti i detenuti deve essere data opportunità di seguire corsi scolastici di primo e secondo grado. In ogni regione deve esservi un polo universitario con possibilità di seguire a distanza le lezioni e di tenere gli esami. I detenuti iscritti all'Università devono essere collocati in sezioni autonome al fine di assicurare loro la tranquillità e la concentrazione necessarie allo studio. L'idea è quella di creare venti college regionali, attraverso convenzioni con le sedi universitarie prossime agli istituti, nel quadro di un necessario coordinamento nazionale. Le norme lo devono specificare. Il ministero dell'istruzione e dell'università deve assicurare negli istituti la presenza di corsi scolastici e dell'insegnamento universitario.



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)

## 6. I diritti religiosi

L'accesso a una religione è un diritto ed è ambiguo considerarlo parte del trattamento. Va inserita nell'OP una norma sui diritti religiosi senza distinzione tra le varie confessioni. Ad oggi c'è grande eterogeneità nelle regole per l'accesso al carcere dei ministri delle diverse chiese. Da una parte, c'è la disciplina prevista per il cappellano cattolico, dall'altra, quella per i ministri delle Chiese che hanno stipulato un'intesa con lo Stato, spesso con regole diverse l'una dall'altra; infine ci sono i ministri delle altre Chiese. Da notare inoltre le difficoltà di accesso giustificate con presunti motivi di sicurezza che ultimamente stanno riscontrando in particolare gli Imam. Tale diversità di discipline genera confusione ed una compressione del diritto alla libertà di culto del detenuto che, di fatto, dipende dal tipo di culto che questo professa. Risulta opportuna, dunque, una chiara informazione sulla possibilità di esercitare la libertà di culto all'interno degli spazi di detenzione e l'introduzione di una disciplina comune nell'Ordinamento Penitenziario per tutti i ministri di culto, che regoli anzitutto l'accesso al carcere e, a seguire, le prerogative dei ministri, incentrate non sulle facoltà concesse alle singole chiese, ma sul diritto alla libertà religiosa della persona detenuta, previsto tra l'altro dall'articolo 19 della Costituzione della Repubblica, nonché dall'articolo 9 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. La presenza di detenuti di fede islamica è inoltre numericamente significativa (circa 6 mila detenuti) da giustificare l'indicazione di dar vita a luoghi di culto nei singoli istituti, oltre che prestare un'attenzione non formale alle regole di alimentazione.



Antigone Onlus

## *7. Il diritto alla sessualità e all'affettività*

La pena della reclusione non deve essere afflittiva e deve comprimere la sola libertà di movimento. La sessualità è un diritto che attiene alla salute intesa come benessere psicofisico. Negare la sessualità significa maltrattare una persona e destabilizzarla per il futuro, aumentando casi di aggressione. Va modificato dunque l'articolo 18 OP nella parte in cui prevede il controllo a vista in occasione dei colloqui fra i detenuti e i loro familiari o conoscenti in visita. In ogni carcere, con avallo normativo andrebbero previsti luoghi che consentano ai detenuti di incontrare i loro parenti nel rispetto della massima privacy. In Francia questa opportunità è nata nel 2003 anche alla luce della pubblicazione di studi psichiatrici e medici che sottolineavano gli impatti psicosomatici dell'astinenza sessuale in carcere. Esperimenti pilota sono stati effettuati in tre diversi istituti per detenuti che scontavano pene lunghe. Nel 2009 la possibilità di accedere alle unità di vita familiare è stata estesa a tutte le carceri. Due diverse strutture sono disponibili: le unità per le visite familiari (UVF) sono appartamenti arredati composti da 2 o 3 camere. Essi comprendono uno spazio esterno (terrazzo o piccolo giardino) e si trovano all'interno del carcere ma al di fuori dell'area detentiva. Qui i detenuti sono autorizzati a ricevere uno o più parenti per un periodo che va dalle 6 alle 72 ore; e stanze per le visite intime (parloirs familiaux) sono una misura intermedia tra le unità per le visite familiari e le sale visita tradizionali. In queste piccole stanze di circa 10 metri quadrati, i detenuti possono ricevere visitatori senza sorveglianza per mezza giornata. Sono dotate di doccia, un divano letto, un tavolo, delle sedie, un televisore e alcuni elettrodomestici come ad esempio un bollitore o una caffettiera. Queste stanze sono principalmente usate per sostituire le unità per le visite familiari quando l'architettura carceraria non ne consente la costruzione. Altro tema, parzialmente sovrapposto con quello della sessualità, riguarda il trattamento dei detenuti transessuali e i diritti LGBTQ. Bisogna prevedere collocazioni penitenziarie non ghettizzanti nonché colloqui visivi e telefonici con il partner e la sua famiglia.



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)

#### 8. *Il diritto alla territorialità della pena. Il mondo fuori dal carcere. Corsi di preparazione al rilascio*

La pena deve essere scontata in un luogo non lontano da quello di residenza dei propri cari, altrimenti ogni prospettiva di reinserimento si vanifica. L'articolo 53 della proposta di legge a prima firma Boato elaborata da Alessandro Margara modifica l'articolo 42 dell'OP, sui trasferimenti, prevedendo il diritto dei reclusi ad essere assegnati ad un istituto prossimo alla residenza della famiglia. Ogni trasferimento deve essere adeguatamente motivato e non deve interrompere percorsi di studio o di acquisizione di professionalità. Particolare attenzione deve essere prestata ai lungodegenti. Tanto il collocamento in un determinato istituto quanto quello all'interno di una certa sezione del carcere non vanno mai usati a scopi disciplinari né a scopi meramente organizzativi (ad esempio trasferendo un detenuto da un carcere all'altro, interrompendo magari importanti percorsi di formazione, solo per esigenze numeriche).

Il rapporto con il mondo esterno passa anche dal web. Va codificato il superamento del divario digitale con l'esterno nonché il contrasto all'analfabetismo informatico. Vanno previste forme di utilizzo della rete, ad esempio in coerenza con quanto sta sperimentando la Francia. Nel 2007, il Ministero della Giustizia francese ha deciso di sperimentare in carcere un accesso sorvegliato a Internet. Chiamato «*Cyber bases*» questo esperimento è ora portato avanti in sette carceri (per minori, uomini e donne). Qui i detenuti possono, previa autorizzazione del direttore, navigare in Internet attraverso vari siti preselezionati - di solito siti web di servizi pubblici (in materia di diritti sociali, di ricerca di lavoro, di ricerca di alloggio, ecc.) o alcuni siti di informazioni tipo Wikipedia (sono autorizzati a interagire o a utilizzare la posta elettronica solo sotto supervisione; quando visitano questi siti senza supervisione, ai detenuti non è permesso utilizzare le loro tastiere. I detenuti possono svolgere, con o senza supervisione, esercizi online (spesso in matematica e in francese) su siti web scelti dal personale docente o ricevere una formazione in informatica, Word ed Excel o scrittura CV. Va consentito l'uso gratuito delle email in postazioni fisse. Soprattutto per gli stranieri sarebbe una forma che riduce il gap di discriminazione che hanno nella possibilità di incontrare i loro cari. Vanno cambiate le norme dell'OP in materia di telefonate (che vanno se non liberalizzate fortemente incentivate salvo i controlli per i detenuti sottoposti a censura) e di colloqui visivi (consentendo maggiore liberalità nelle visite a favore di amici, fidanzati e terze persone). Soprattutto per gli stranieri ma non solo visto che l'Italia è lunga oltre mille km dovrebbero essere previste per legge forme di colloquio visivo a distanza. Un servizio del genere è stato realizzato in Scozia. La tecnologia deve essere posta a sostegno di una migliore qualità della vita dentro le carceri. Si tratta di decisioni che attenuano i conflitti. Dall'inizio del 2014 in Scozia un servizio di visite video è stato sviluppato come risposta alla crescente distanza di viaggio per i parenti dei detenuti. Finanziato dallo Scottish Prison Service (SPS) e sviluppato in partnership con APEX, un'organizzazione che lavora con ex-detenuti, la tecnologia della videoconferenza permette alle famiglie e agli amici di 'visitare virtualmente' i detenuti. I visitatori non hanno bisogno di una nuova autorizzazione alla visita (il sito dell'SPS spiega che 'la



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)

visita video fa seguito all'ordinario diritto di visita') e possono ben continuare ad andare a trovare di persona il loro parente. La visita deve solo essere prenotata con almeno un giorno di anticipo a un apposito numero di telefono. I visitatori devono poi recarsi presso gli uffici APEX.

L'insieme delle attività interne al carcere (sport, teatro, attività ricreative e culturali) va programmato aprendosi al territorio e prevedendo una regia condivisa per la gestione delle stesse.



**Antigone Onlus**

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

**Sostieni Antigone con il 5X1000**

**CF 97117840583**

**[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)**

## 9. Bisogni e diritti degli stranieri

L'Ordinamento Penitenziario è stato approvato in un momento storico quando la presenza degli stranieri nelle carceri italiane non era percentualmente significativa da giustificare un trattamento particolare. Tra il 1975 e il 2015 la presenza degli stranieri nelle carceri italiane è cresciuta percentualmente di circa sei volte sino a raggiungere l'attuale 32,5%. Le nostre leggi (OP del '75, legge di riforma del Corpo di Polizia penitenziaria n.395 del 1990) sono pensate per un detenuto tipo che è italiano. Manca all'interno della legge del 1975 una norma *ad hoc* dedicata ai detenuti stranieri che ne specifichi bisogni e diritti, riprendendo quanto previsto nella Raccomandazione numero 12 del 2012 del Consiglio d'Europa. Vanno previste esplicite misure utili a superare gli ostacoli che impediscono un'eguale fruizione dei diritti al detenuto straniero nel pieno rispetto dell'articolo 3 secondo comma della Costituzione. Questi ha i propri affetti in luoghi lontani, non conosce la lingua come un autoctono e deve adeguarsi a una vita penitenziaria modellata sui bisogni di un italiano. Si tratta di elaborare un insieme di norme che non sono solo penitenziarie. In primo luogo vanno eliminate tutte le ipotesi di espulsione automatica a fine pena che pregiudicano in modo irreversibile ogni percorso di reintegrazione e recupero sociale. Va inserita nella legge penitenziaria una norma dedicata agli stranieri che ancora più compiutamente esemplifichi i loro bisogni rispetto a quanto indicato all'articolo 35 del Regolamento del 2000. Avere un'attenzione alla condizione di straniero significa disporre di interpreti, traduttori e mediatori culturali assunti dallo Stato i quali favoriscano il regolare esercizio del diritto di difesa, anche in sede disciplinare, nonché la comprensione delle regole di vita interna. La dicitura dell'articolo 35 del RE («Nell'esecuzione delle misure privative della libertà nei confronti di cittadini stranieri, si deve tenere conto delle loro difficoltà linguistiche e delle differenze culturali. Devono essere favorite possibilità di contatto con le autorità consolari del loro Paese. Deve essere, inoltre, favorito l'intervento di operatori di mediazione culturale, anche attraverso convenzioni con gli enti locali o con organizzazioni di volontariato») non ha il carattere cogente che sarebbe necessario. Vanno previsti accorgimenti all'interno della legislazione sull'immigrazione tra cui: visti temporanei per i parenti dei detenuti, divieto di dare informazioni di carattere penitenziario e medico alle autorità del paese dove il detenuto straniero è stato trasferito senza il suo consenso. Nella pratica penitenziaria vanno evitate le ghezzizzazioni etniche forzate rispetto nell'allocatione. Devono essere organizzate attività che siano pensate in modo esplicito per l'utenza non italiana, nonché assicurati con maggiore elasticità i colloqui e soprattutto le telefonate. L'uso della mail e del collegamento via skype, che va previsto per tutti i detenuti, ha maggiore efficacia per uno straniero che nella prassi meno dispone di ore mensili di colloquio visivo, in quanto i suoi parenti e amici vivono spesso fuori Italia.



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)

## *10. Bisogni e diritti delle donne*

Le donne costituiscono una percentuale della popolazione detenuta che da decenni è stabilmente sotto il 5%, eppure soffrono il sovraffollamento prodotto dalla carcerazione maschile. La loro scarsa rappresentanza ha fatto sì che i modelli detentivi tendessero ovunque a essere plasmati sulle specificità maschili. L'allocazione delle donne detenute, per la gran parte disperse in numerose piccole sezioni femminili allocate all'interno di istituti di pena maschili, rende ancora più urgente un'attenzione gestionale specifica della detenzione femminile. Nelle Regole Penitenziarie Europee vi è una norma (Regola 34) dedicata ai bisogni fisici, professionali, sociali, e psicologici della donna in quanto donna. Nella Regola 81 si specifica che debba esservi personale specializzato a lavorare con le donne. Da sottolineare nell'ambito internazionale anche la Risoluzione del Parlamento Europeo del 13 Marzo 2008 per quanto riguarda l'Unione Europa, le cosiddette Regole di Bangkok del 2010 per quanto riguarda le Nazioni Unite. Manca una norma quadro del genere nel nostro Ordinamento Penitenziario che invece presta attenzione alla donna solo in quanto detenuta madre così come manca a livello di amministrazione centrale un Ufficio detenute e trattamento di pari dignità rispetto all'ufficio detenuti e trattamento con un team multi-disciplinare che se ne occupi. Un Ufficio del genere, modellato sull'esperienza inglese, dovrebbe essere diretto non da un magistrato con vocazione inquirente, come troppo spesso accade in molti uffici del DAP, ma da un esperto nella condizione di genere. In questo modo sarebbe più facile dare esecuzione a quelle norme presenti nelle leggi del 2001 e del 2011 in materia di detenute madri. Chiunque abbia avuto esperienze di lavoro in un carcere può riconoscere come la vita in un carcere femminile scorra ben diversamente rispetto a quella di un carcere maschile. Violenza verso se stessi e verso gli altri, eventi critici, evasioni sono molto ridotti. Non si spiega dunque un carcere costruito con le rigidità maschili. Nel 2008 con circolare del 17 settembre viene istituito un regolamento interno per gli istituti e le sezioni femminili. Alcune delle intuizioni presenti nel regolamento andrebbero elevate di rango normativo. È importante trasferire a livello di norma primaria disposizioni capaci di guardare alle specificità femminili nell'ambito dell'inserimento lavorativo, delle relazioni familiari, delle esigenze sanitarie e di quanto altro possa differenziare la detenzione femminile da quella maschile. Tanto il sistema di sicurezza penitenziaria quanto quello trattamentale non sono pensati per far fronte a una categoria sociale caratterizzata da scarsa pericolosità e alla gestione di pene brevi che necessitano appositi accorgimenti al fine di non essere relegate nella totale inattività.

Altre disposizioni presenti nel Regolamento del 2008, invece, sono il frutto di immagini stereotipate sugli interessi femminili (quale ad esempio il cucito) e dunque andrebbero invece superate. Laddove le donne sono reclusi in sezioni ubicate presso istituti maschili andrebbe previsto che le attività di scuola, teatro, intrattenimento, andrebbero svolte in comune tra uomini e donne senza produrre divisioni anormali.



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)

### *11. I diritti dei consumatori e dei dipendenti da sostanze e alcool*

La premessa è che una scelta legislativa orientata alla legalizzazione produrrebbe effetti positivi a catena fuori e dentro il carcere, sia dal punto di vista delle politiche criminali che di quelle sociali e di salute.

Il Centro europeo di monitoraggio sulle droghe e il consumo di sostanze (EMCDDA) ha dedicato attenzione specifica al trattamento delle persone tossicodipendenti in carcere. Le presenze sono numericamente tali da non poter sottostimare normativamente e praticamente il tema. Molte delle politiche di riduzione del danno suggerite a livello europeo dipendono dalla capacità nonché dalla cultura organizzativa e socio-sanitaria delle Asl competenti sul tema. È importante avere dati statistici a disposizione sul tema delle tossicodipendenze e delle infezioni da Hiv. Una norma quadro sulle politiche di riduzione del danno in carcere all'interno dell'OP aiuterebbe a definire una strategia di ampio respiro, a legittimare prassi avanzate (distribuzione di siringhe), a far emergere il problema dell'uso delle droghe in carcere dal silenzio e dal rimosso, a standardizzare verso l'alto il trattamento previsto a livello territoriale. Una riflessione operativa va aperta intorno ai progetti di istituti a custodia attenuata che oggi ospitano un numero troppo basso di detenuti e che potrebbero invece essere rilanciati attraverso la previsione di esperienze penitenziarie a bassissimo indice di sicurezza per una utenza più diversificata. Al contempo il sistema delle misure alternative rivolto a persone tossicodipendenti e alcooldipendenti deve essere rilanciato attraverso un maggiore incentivo per un trattamento non residenziale, che risulta costoso e spesso riproduttivo di logiche istituzionalizzanti. Per chi è dipendente da sostanze la prosecuzione del progetto trattamentale (nuova concessione di benefici) deve avvenire senza che al 'primo sbaglio' il giudice come nel gioco dell'oca ti faccia tornare indietro. Un qualunque esperto di uso di sostanze sa che i percorsi non sono mai lineari. Nelle prescrizioni della magistratura di sorveglianza non deve esservi l'obbligo di sottoporsi a controllo delle urine o all'esame del capello. Drogarsi non è reato e non può essere penalizzato fino al punto di vedere interrotto un riavvicinamento alla libertà. In ogni Istituto devono circolare materiali informativi in più lingue (arabo compreso) sulle sostanze, i rischi dell'uso e dell'abuso. L'EMCDDA sta distribuendo su scala europea un questionario intorno all'uso di droghe in carcere, avendo coscienza che è impossibile, e dunque ipocrita, pensare rendere impermeabile il carcere alla droga che arriva da fuori. Bisognerebbe isolare i detenuti anche dallo staff, oltre che dai loro affetti. Per cui meglio prenderne coscienza pragmaticamente e informare sui rischi medici dell'uso non corretto di sostanze, fra l'altro non controllate.



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)

## *12. Un nuovo ordinamento penitenziario per i minori*

L'articolo 79 dell'ordinamento Penitenziario disciplina in modo transitorio l'applicazione delle regole penitenziarie per gli adulti ai minori in attesa di una legge organica che non è mai stata approvata. Nel tempo ci sono state elaborazioni e proposte che non hanno mai avuto la possibilità di trasformarsi in legge. L'intero arco delle norme va dunque completamente adattato alla condizione di minorenni. Posto che la procedura minorile ha favorito un percorso di residualizzazione della risposta carceraria classica – una residualizzazione che tuttavia purtroppo non riesce a riguardare pienamente tutti, come accade ad esempio per la componente rom – e che i numeri dei ragazzi reclusi negli istituti penali per minori e nei centri di prima accoglienza sono bassi, il legislatore può ambire – auspicabilmente in prospettiva di un completo superamento delle carceri minorili – a una regolamentazione completa e unitaria che tenga conto delle specificità dei bisogni affettivi, educativi, formativi dei ragazzi. La legislazione deve recepire le sollecitazioni pervenute nel tempo dalla Corte Costituzionale. Ogni aspetto della vita detentiva – dalla disciplina ai benefici premiali, dal vitto al vestiario – merita un adeguamento all'età giovane del detenuto, considerando che una recente innovazione legislativa ha allargato le competenze degli Ipm fino al compimento del venticinquesimo anno d'età. Su quattro innovazioni normative e operative bisogna particolarmente concentrarsi: rapporto dentro-fuori, internet, strutture, staff. Vanno previste modalità innovative di vita ordinaria per i ragazzi ad esempio prevedendo che possano frequentare le scuole del territorio; non deve esserci nessuna preclusione all'uso del web in quanto se così fosse si determinerebbe un muro alla formazione degli stessi e alla loro capacità di inserirsi nel mondo del lavoro; va progettata un'edilizia che non deve assomigliare a un carcere ma a una scuola o a qualcosa di più aperto (ad esempio senza sbarre alle finestre); va concepito uno staff esperto e qualificato nel lavoro con i ragazzi senza la presenza di poliziotti all'interno dell'istituto. In molti paesi europei le carceri minorili non esistono più da tempo e l'Italia, che in passato aveva in questa materia un primato di cui andare orgogliosa, oggi potrebbe tornare ad allinearsi alle esperienze più avanzate.



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)

### 13. Legalità del modello disciplinare

Il modello di pena responsabile trova nel sistema disciplinare un suo ambito significativo di applicazione. Così come ha scritto Alessandro Margara nel suo progetto di riforma dell'OP il regime delle sanzioni disciplinari deve essere attuato in modo da stimolare il senso di responsabilità e la capacità di autocontrollo. Deve tenere conto delle condizioni fisiche e psichiche dei soggetti, nonché del programma di trattamento in corso. Così come è previsto alla Regola 56 delle Regole Penitenziarie Europee la sanzione disciplinare è *l'extrema ratio* a disposizione delle autorità penitenziarie nei soli casi di minaccia alla sicurezza interna. Prima bisogna affidarsi a meccanismi di mediazione e riparazione. Oggi invece nella quotidianità detentiva si infliggono sanzioni disciplinari per ogni minima violazione delle regole interne, anche inoffensive. Esse incidono sulle prospettive di rientro anticipato in libertà. Il sistema disciplinare segna il rapporto di dipendenza fisica e psichica del detenuto con il suo custode. Dal sistema delle sanzioni va bandita quella dell'isolamento. Scozia e Irlanda del Nord lo hanno già fatto. L'isolamento produce effetti di stigmatizzazione e desocializzazione ulteriori rispetto a quelli che hanno originato l'infrazione commessa. L'isolamento non ha alcuna relazione con il principio di responsabilità e calpesta la dignità della persona. L'elenco delle infrazioni non deve contenere norme generiche e contenitori residuali che consentano di punire tutto e tutti. Va specificato che un addebito disciplinare in quanto tale, tanto meno se meramente contestato, non può essere posto a causa di una mancata concessione di una misura. Inoltre va assicurato il pieno diritto di difesa che deve ricomprendere anche una possibilità di appello a organi superiori. Il medico, per non andare a scapito del rapporto fiduciario con il paziente, non deve far parte del consiglio di disciplina ma al limite certificare la sopportabilità della sanzione nonché supervisionarne lo svolgimento. Mai i trasferimenti devono essere usati o minacciati come sanzione. I più lievi provvedimenti dovrebbero rimanere in ambito interno e non essere riportati nelle relazioni comportamentali, in modo da evitare che, come succede ora, chi va in permesso salta un giro o, addirittura, perde un semestre di liberazione anticipata per una semplice ammonizione. La procedura deve assicurare il diritto di difesa e deve prevedere forme di supervisione giurisdizionale.



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)

#### 14. I regimi differenziati

Nel tempo si sono stratificate norme di diverso livello – primario e secondario – che si sono incrociate con l'adozione di prassi amministrative relative al trattamento dei detenuti che l'istituzione definisce 'pericolosi'. La diversificazione in regimi penitenziari trova attualmente le sue fonti in norme di legge, circolari e pratiche informali. In primo luogo vi è un'esigenza di sistematizzazione all'interno dell'ordinamento penitenziario, dando ordine e contenuti a ciascuna delle ipotesi di intervento e restringimento degli spazi trattamentali. Una diversa regolamentazione del trattamento dei detenuti deve partire dalla codificazione di alcune norme presenti nella Raccomandazione n.3 del 2014 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa riguardante i 'dangerous offenders'. La nozione di pericolosità è sfuggente, va circoscritta, definita in modo puntuale per evitare classificazioni improprie e arbitrarie. Inoltre è corretto chiarire che tutti i detenuti senza distinzioni debbano essere trattati con rispetto dei diritti umani e della loro dignità. Va abrogata la decisione presa con circolare dall'amministrazione penitenziaria di dare vita a sezioni dove recludere i detenuti accusati di aggressione al personale. E' una stigmatizzazione inaccettabile che rischia di far esplodere la violenza. Oggi abbiamo i seguenti regimi: sorveglianza particolare, alta sicurezza, 41-bis secondo comma, aree riservate. L'alta sicurezza è oggi disciplinata per via amministrativa e non legislativa. In una nuova formulazione dei regimi penitenziari bisogna codificare con chiarezza i seguenti punti: definizione della nozione di 'pericolosità', tempo determinato della misura, motivazione della sottoposizione al regime, supervisione giurisdizionale preventiva e in corso d'esame della misura, contenuti essenziali del regime, elenco puntuale dei diritti che non possono essere in nessuna circostanza compressi, modalità non burocratiche di revisione della decisione con possibilità di inserimento del detenuto nei circuiti detentivi ordinari. La declassificazione deve essere sempre possibile e la procedura deve essere giurisdizionalizzata. Gli organismi investigativi devono motivare con riferimento circostanziato all'attualità criminale il loro eventuale dissenso.



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)

### 15. Un nuovo modello di esecuzione penale esterna

Nel tempo riforme e controriforme hanno prodotto un modello poco coerente di esecuzione penale esterna. Dunque va ripreso lo spirito originario della legge n.663 del 1986 che prevedeva il principio dell'universalità nell'accesso alle misure alternative. Non devono esservi preclusioni soggettive e oggettive, neanche per gli ergastolani. Bisogna rivedere le limitazioni nell'accesso alle misure alternative previste dall'art. 4 bis dell'attuale ordinamento, eliminando ogni automatismo nelle preclusioni.

Per ampie fasce di detenuti deve esserne prevista l'applicazione sin dal primo giorno di carcerazione (ugualmente per le donne e i minori che presentano basso indice di pericolosità). Va dunque rivisto nell'OP il capo dedicato alle misure alternative alla detenzione, da riscrivere alla luce dell'esperienza pratica, delle migliori prassi su base territoriale ed europea. La risposta non può essere solo una detenzione domiciliare di carattere meramente contenitivo e neutralizzante. Si devono prevedere anche misure innovative come ad esempio lavori di pubblica utilità nei fine settimana oppure progetti di studio e formativi tutorati. Un rinvigorimento del sistema dell'esecuzione penale esterna richiede anche una cultura della pena condivisa da tutti gli attori del sistema, magistratura di sorveglianza compresa. Pertanto devono essere previsti momenti formativi periodici comuni. Inoltre deve esservi un ripensamento e rafforzamento del sistema organizzativo del servizio sociale, senza il quale l'ambito della *'probation'* resterà secondario. L'amministrazione centrale deve dedicare attenzione speciale alle misure alternative attraverso lo studio, la ricerca, il monitoraggio territoriale, anche coinvolgendo esperti esterni all'amministrazione penitenziaria stessa nell'individuazione di indicatori e nell'elaborazione di statistiche significative. Deve essere codificato che la misura alternativa è la fine ordinaria del percorso di detenzione per tutti. In questa fase, così come previsto dal Consiglio d'Europa, devono essere realizzati corsi di preparazione al rilascio che costituiscano un ponte con l'esterno. Parallelamente a questi, andrebbe anche previsto un intensificarsi dei rapporti con l'esterno, ad esempio moltiplicando i permessi, in modo che anche il detenuto, in un'ottica di autonomizzazione e deinfantilizzazione, possa contribuire alla "preparazione" del proprio rilascio. La flessibilità della detenzione non ha nulla a che fare con la certezza della pena. Anche la misura alternativa è infatti pena certa.



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)

*16. Il diritto a non essere etichettati a vita. Il superamento delle pene accessorie. Il diritto di voto*

La finalità che la Costituzione attribuisce ad ogni pena, principale o accessoria, è - come è noto - la rieducazione del condannato. Le pene accessorie risultano spesso, al contrario, veri e propri ostacoli al suo reinserimento nella società o uno stigma che il condannato è costretto a portare spesso anche dopo aver scontato la propria pena, come nel caso dell'interdizione dai pubblici uffici e della perdita del diritto di voto. In quest'ultimo caso il paradosso è evidente: si condanna a una cittadinanza dimezzata colui che la pena avrebbe dovuto far tornare cittadino a tutti gli effetti. In materia, si raccomanda dunque una revisione del sistema che faciliti il reinserimento sociale a pieno titolo dei condannati, la rimozione di ogni automatismo che non tenga conto della specificità del caso concreto, ed un generale limite della durata massima delle pene accessorie equiparato alla durata della pena principale. Si raccomanda infine, nei casi in cui alle pene accessorie si attribuisca particolare efficacia, la loro configurazione quali pene principali.

Paradigmatico come detto è il diritto di voto. Vanno tolte tutte le preclusioni. Nessun detenuto deve perderlo. Vanno cambiate le norme del codice penale sulla interdizione legale. Un esempio arriva da due Paesi come il Sudafrica e il Canada. Nel 1999 la Corte Costituzionale del Sudafrica, a proposito del diritto di voto delle persone private della libertà, sentenziò che *«il voto di ogni cittadino è simbolo della dignità e identità individuale. Letteralmente ciò significa che ognuno conta»*. Il diritto di voto viene elevato a simbolo della dignità umana. Una persona esclusa dalla partecipazione politica è una persona emarginata dalla comunità di appartenenza. Non è considerata degna di esserne parte. Privando del diritto di voto i detenuti, si mettono questi ultimi in un unico contenitore insieme ai minorenni e agli interdetti per motivi psichiatrici, ovvero a chi è incapace di scegliere in autonomia. Tutti i detenuti, affermarono i giudici supremi sudafricani, sono titolari del diritto di voto, il quale va sottratto alla disponibilità dello Stato. Il suffragio universale non può avere confini dettati da giudizi penali e conseguenti valutazioni morali. Non può essere compresso e condizionato alla partecipazione del detenuto all'opera di rieducazione. È una deriva pericolosa che facilmente si presta a invasioni pedagogiche nell'altrui libertà di coscienza. Nella sentenza sudafricana si connette il diritto di voto anche alla identità individuale. L'individuo che non può partecipare alle scelte della collettività cui appartiene è un individuo a cui viene negata l'identità di cittadino. Tre anni dopo la sentenza sudafricana c'è stata un'altra sentenza di analogia portata universalista pronunciata dalla Corte Suprema del Canada. La presidente della Corte Costituzionale canadese ha scritto che *«la storia della democrazia corrisponde a quella della concessione progressiva del voto. Il suffragio universale costituisce oggi un elemento essenziale della democrazia. A partire dalla nozione secondo la quale solo poche persone meritevoli (molto spesso secondo dei criteri come la classe sociale, la proprietà e il sesso) possono votare, si è progressivamente sviluppato il principio moderno che vuole che tutti i cittadini abbiano il diritto di voto in quanto membri della città. La marcia costante del Canada verso il suffragio universale è culminata nel 1982*



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)

*con la costituzionalizzazione dell'articolo 3 della Carta [...] L'idea secondo la quale determinate persone non sono moralmente adatte a votare e a partecipare al processo di elaborazione delle leggi, o moralmente degne di farlo, è antica e desueta». In tal modo veniva ritenuta illegittima la legge che negava a tutti i detenuti il diritto di voto. Prima che intervengano le Corti supreme sarebbe meritorio se lo facesse il Parlamento.*



**Antigone Onlus**

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

**Sostieni Antigone con il 5X1000**

**CF 97117840583**

**[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)**

### *17. Effettività dei diritti e una procedura di sorveglianza garantista*

La procedura di sorveglianza deve essere garantista, non deve alimentare la formazione di steccati fra chi ha risorse per pagare un buon legale e chi ne è privo. In primo luogo vanno aumentati nel numero i magistrati di sorveglianza altrimenti ogni riforma o ragionamento è del tutto inutile. Inoltre tutti i progetti diretti a semplificare le procedure non devono mai andare a scapito della partecipazione al dibattimento del detenuto che deve poter far valere sempre le proprie ragioni in prima persona. La giurisdizionalizzazione delle procedure è stata una conquista che non deve retrocedere per far posto alla celerità. Se mai c'è da ragionare intorno a decisioni che possono essere prese dall'autorità amministrativa anziché da quella giudiziaria.

È assolutamente necessario che la magistratura di sorveglianza recuperi un proprio ruolo di supervisore della legalità, anche attraverso la previsione di un'ulteriore rafforzamento normativo di tale funzione. A questo fine, non di poco conto è la questione relativa al numero insufficiente di magistrati di sorveglianza, rispetto alla complessità del lavoro che devono svolgere. Il completamento del sistema di tutela dei diritti passa anche attraverso la piena operatività del garante nazionale delle persone private della libertà che deve potere lavorare in piena indipendenza, a partire dalla dotazione economica. Inoltre è necessaria una norma che assicuri un'interpretazione autentica dell'articolo 35-ter dell'OP al fine di evitare il consolidarsi di una giurisprudenza che nega il risarcimento o la detrazione di pena per chi ha vissuto in condizioni definite degradanti dalla Corte europea.



**Antigone Onlus**

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

**Sostieni Antigone con il 5X1000**

**CF 97117840583**

**[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)**

### *18. Lo staff penitenziario*

La qualità della vita all'interno di un carcere dipende in primo luogo dallo staff penitenziario. Un personale motivato, ben selezionato, qualificato, permanentemente formato, gratificato socialmente ed economicamente è la prima regola da rispettare per il buon andamento della vita in un carcere. Una norma di questo genere sarebbe essenziale all'interno dell'OP. Sarebbe una sorta di manifesto. In un percorso di riforma andrebbe codificato nel diritto interno quanto presente nelle seguenti regole penitenziarie europee. Regola n.8: «Il personale penitenziario svolge una missione importante di servizio pubblico e il suo reclutamento, la formazione e le condizioni di lavoro devono permettergli di fornire un elevato livello di presa in carico dei detenuti». Regola 75: «Il personale, in ogni circostanza, svolge i suoi compiti e si comporta in modo tale che il suo esempio eserciti un'influenza positiva sui detenuti e susciti il loro rispetto». Regola 76: «Il personale penitenziario deve essere selezionato con cura e adeguatamente formato sia al momento dell'assunzione che in modo permanente. Deve essere retribuito al livello di manodopera specializzata e deve avere uno status che sia rispettato dalla società civile». Inoltre deve essere previsto un aggiornamento professionale su come trattare gruppi specifici di detenuti (stranieri, donne, minorenni, malati psichici, transessuali), sugli strumenti internazionali e regionali per la protezione dei diritti dell'uomo. Sarebbe necessaria la presenza tra lo staff – a tutti i livelli - di persone che conoscono le lingue o di genere, provenienza, etnia, colore diversi al fine di delegittimare pratiche di discriminazione.

Da troppo tempo non vengono assunti nuovi direttori penitenziari. È assolutamente necessario che vi sia un percorso di assunzione per chi proviene direttamente dalle Università. E' questo fondamentale per una rigenerazione motivazionale. Il direttore deve essere un funzionario civile sovraordinato a tutti gli altri operatori, a partire da alcuni istituti e sul modello sperimentato in paesi del nord Europa, va previsto che in carcere non operi la Polizia penitenziaria alla quale deve essere dato un ruolo di vigilanza esterna. Il futuro potrebbe essere quello di un corpo unico di operatori penitenziari con specificità professionali che si acquisiscono durante la formazione iniziale. Nel breve periodo vanno previste nuove professionalità che operino negli istituti in modo fisso utili ai percorsi di reinserimento e all'attenuazione dei conflitti: mediatori sociali, agenti di cambiamento, interpreti, traduttori, esperti informatici.

Oltre a una seria formazione del personale penitenziario, è importante prevedere strumenti di valutazione del suo operato, attraverso procedure largamente sperimentate nelle pubbliche amministrazioni di molti Paesi tese a valutare la qualità del servizio pubblico.

A partire dagli istituti a custodia attenuata, dalle carceri femminili, va cambiato il modello del lavoro di polizia. La vigilanza deve essere spostata sempre più all'esterno del carcere. In alcuni Paesi del centro-nord Europa all'interno degli istituti operano solo funzionari civili. Bisogna tendere verso questo obiettivo comunque



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)

evitando ritorni al passato non auspicati dalle Nazioni Unite (come ad esempio il prevedere la dipendenza degli operatori penitenziari dal Ministero dell'Interno).



**Antigone Onlus**

---

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

**Sostieni Antigone con il 5X1000**

**CF 97117840583**

**[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)**

*19. Lo sguardo esterno: le visite, il volontariato, la cooperazione, i media e l'osservazione critica. Le indagini statistiche*

A quarant'anni dall'entrata in vigore dell'OP vanno riviste le norme su chi ha diritto di visita nelle carceri. Ad esempio va previsto che anche il sindaco ha diritto a visitare gli istituti penitenziari, al pari delle altre figure di cui all'articolo 67 OP. L'articolo 117 secondo comma del RE prevede che «Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria può autorizzare persone diverse da quelle indicate nell'articolo 67 della legge ad accedere agli istituti, fissando le modalità della visita». A questa norma va data dignità di norma primaria da inserire nella legge. Lo sguardo esterno allontana i rischi di violazioni dei diritti umani. In questo senso vanno incentivati e non mortificati i volontari che entrano negli istituti seppur con finalità differenti. Le regole devono essere chiare e non devono essere suscettibili di interpretazione arbitraria a livello locale, sono ancora troppe le realtà periferiche dove i soggetti esterni a vocazione assistenziale o sociale sono tollerati e non ben accetti quali attori della pena. La nomina di assistenti volontari deve essere affidata alla direzione del carcere. Alla magistratura di sorveglianza deve essere dato un ruolo di supervisione nel caso di mancata richiesta di accoglimento della richiesta. In tal senso va rivisto l'articolo 78 OP. Va specificato nella legge che gli assistenti volontari possono svolgere compiti di accompagnamento dei detenuti all'esterno, in relazione a concessioni della magistratura di sorveglianza, senza assunzione di responsabilità sulla custodia dei fruitori. Inoltre vanno incentivate a livello normativo le stipule di convenzioni con le cooperative sociali. Infine a livello centrale va rafforzato l'ufficio di indagine statistica che non sia solo un collettore di dati tradizionali ma che elabori indagini anche nel medio e lungo periodo utili ai fini di prevenzione e comprensione dei fenomeni criminali e istituzionali. Ad esempio è necessario conoscere tutti i dati penitenziari distinti per nazionalità oppure i tassi di recidiva aggiornati anno per anno, e distinti a loro volta a seconda del percorso penitenziario nel quale il detenuto è stato coinvolto. A tal fine si può lavorare su convenzioni tra il Ministero della Giustizia e soggetti di ricerca (ad esempio il Cnr) e affidamenti mirati di incarichi di studio.



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)

## 20. Le liste di attesa

E' questa una norma di chiusura del sistema, utile a evitare che il sovraffollamento determini compressioni della dignità umana che deve essere sempre anteposta al diritto di punire. È necessario introdurre una norma che deleghi il Ministero della Giustizia a emanare un decreto nel quale – dopo un conteggio effettuato sulla base degli standard attualmente in uso, fissati dal decreto del Ministro della Sanità in data 5 luglio 1975 con riferimento agli ambienti di vita nelle civili abitazioni – stabilire il numero di posti letto regolarmente presenti in ciascuno degli istituti di pena italiani ai fini della esecuzione penale. Nessuno infatti – va scritto nella legge - può essere detenuto per esecuzione di una sentenza in un istituto che non abbia un posto letto regolare disponibile. Qualora non sia possibile l'esecuzione della sentenza di un condannato proveniente dallo stato di libertà nell'istituto a tal fine individuato e non sia possibile individuarne altro idoneo che non contraddica il principio di territorializzazione della pena, di cui all'articolo 42 della legge 26 luglio 1975, n. 354, l'ordine di esecuzione della pena si tramuta in obbligo di permanenza presso il domicilio o altro luogo da lui indicato, con relative eventuali prescrizioni stabilite dal giudice responsabile dell'esecuzione. Dunque il Ministero della Giustizia dovrà costituire una lista di coloro che attendono di scontare la pena carceraria. La lista seguirà l'ordine cronologico dell'emissione delle condanne. Un adeguato numero di posti letto dovrà essere preservato libero, nonostante la lista di attesa, e riservato alla esecuzione della pena nel caso essa derivi dalla commissione di reati contro la persona. Nella legge va specificato che il periodo di conversione temporanea dell'ordine di esecuzione in obbligo di permanenza è computato al fine della complessiva espiatione della pena al pari della detenzione in carcere. Qualora il soggetto non ottemperi all'obbligo di permanenza nel domicilio e alle eventuali prescrizioni imposte, il computo della complessiva esecuzione della pena viene interrotto.

Le cosiddette liste di attesa, già sperimentate in Norvegia, sono una norma di chiusura del sistema penitenziario che proteggono la dignità della persona da politiche penali e carcerarie invadenti e disumane.



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.233215489

e. mail: [segreteria@associazioneantigone.it](mailto:segreteria@associazioneantigone.it)

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

[www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)