

Il carcere secondo Margara - Laboratorio “Gli Spazi della Pena”

Alcune riflessioni sullo stato edilizio delle carceri in Italia e sulle prospettive future
Leonardo Scarcella - Architetto Ministero della Giustizia

- **Alessandro Margara**

Alessandro Margara, nel novembre 1997 Direttore Generale del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, nella presentazione al “*Repertorio del patrimonio edilizio penitenziario in Italia al 1997*” che ho redatto per il Consulente del Ministro per la Riforma Penitenziaria, scrive: “*La vita detentiva si svolge necessariamente in luoghi chiusi ed è quindi ovvio che la struttura edilizia ne condiziona la qualità. L'operatore penitenziario può tuttavia fare molto per vincere con la sua fantasia i condizionamenti dell'edilizia ma anche l'architetto può decisamente contribuire a rendere la vita detentiva meno penosa articolando locali e spazi così da contrastare la monotonia del luogo chiuso imponendo movimento e diversità agli ambienti. Quando ho assunto l'incarico di Direttore Generale questo lavoro era già stato ultimato. Ne ho apprezzato il valore e per questo ne ho favorito la diffusione*”.

Si colgono in questa presentazione l'ampia conoscenza e la visione culturale del Magistrato nel cogliere e descrivere in modo semplice e sintetico la difficile permanenza all'interno del carcere e come il tipo di struttura edilizia possa sostanzialmente condizionare la qualità di vita di chi vi è ristretto e di chi vi lavora; inoltre, si evidenzia la capacità e lungimiranza del Dirigente di utilizzare a pieno sia quanto prodotto in precedenza da altri, sia le risorse e le competenze disponibili, al fine di migliorare le funzioni dello specifico servizio a cui è preposta l'Amministrazione.

Mi è apparso doveroso riportare questo ricordo di Margara anche in considerazione dello sconfinamento del Repertorio nel *dimenticatoio*, operato dall'Amministrazione penitenziaria subito dopo la dirigenza di Alessandro Margara.

La sensibilità verso le criticità del settore, Margara l'ha dimostrata da Capo del Dipartimento anche nel rappresentare con notevole sintesi lo stato di fatto del patrimonio edilizio e le linee programmatiche d'intervento riportate nello “*Schema di interventi da operare nelle strutture penitenziarie*” che diede avvio all'emanazione del Regolamento del 2000, grazie anche al fermo impegno di Franco Corleone, all'epoca Sottosegretario di Stato alla Giustizia.

- **Alcune riflessioni sulle recenti esperienze di edilizia penitenziaria**

Sono passati anni da allora, purtroppo le condizioni degli istituti penitenziari italiani solo in parte sono cambiate in positivo. Difatti, ancora il 50% delle sezioni detentive dei complessi storici e di quelli meno recenti necessita di essere adeguato al nuovo Regolamento e il fenomeno del sovraffollamento e i limitati finanziamenti fino ad oggi resi disponibili per la manutenzione ordinaria e straordinaria finiscono con mettere a dura prova le capacità di gestione dell'Amministrazione.

Eppure le occasioni per dare una svolta in positivo al patrimonio penitenziario, in particolare alle condizioni edilizie e impiantistiche degli spazi detentivi vi sono state e, purtroppo, per motivi diversi, non sono state opportunamente gestite con giudizio e competenza.

A tale proposito appare utile ricordare alcuni provvedimenti presi da Governi diversi che hanno contribuito a ritardare di molto soluzioni di pur modesto miglioramento delle condizioni delle strutture e della qualità di vita all'interno delle stesse. Le principali occasioni di adeguamento del patrimonio e di riforma delle procedure tecnico amministrative di realizzazione degli interventi di edilizia penitenziaria possono essere ricondotte al seguente ordine:

- nel 2003 con l'appoggio del Ministro dell'economia, il Ministro dell'epoca Roberto Castelli istituisce la società Dike Aedifica spa. L'idea era quella di mettere insieme capitali pubblici e privati per la realizzazione di nuovi carceri; dopo alcuni anni di discussioni gli esperti si

resero conto che i programmi decisi erano di difficile realizzazione, pertanto tutto finì in un nulla di fatto;

- il 2009 il Ministro dell'epoca, Angelino Alfano, dichiara la insostenibilità di una popolazione penitenziaria di 63.000 detenuti a fronte di 43.000 posti regolamentari e nomina il Capo DAP commissario straordinario per l'edilizia carceraria, avviando così il “Piano carceri”, conferendo al commissario poteri straordinari, concedendo sostanziosi finanziamenti, istituendo un ufficio tecnico speciale e definendo precisi piani di intervento. Nonostante tali eccezionali ed inusitate favorevoli condizioni, anche questa esperienza non ha sortito alcun risultato utile alla soluzione delle esigenze esistenti e nel 2014 l'ufficio del Commissario straordinario viene sciolto, non senza polemiche e qualche strascico giudiziario, mentre le competenze e le procedure in materia di progettazione e realizzazione di nuove strutture carcerarie vengono assegnate nuovamente al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti;
- più di recente altra occasione mancata è stata quella degli *Stati Generali dell'esecuzione penale*, voluti dal Ministro Andrea Orlando nel 2015. Senza alcun dubbio si sarebbe potuto lavorare meglio, con maggiore sinergia e partecipazione da parte dei tecnici ed esperti che per settori di studio il Ministro aveva incaricato. Soprattutto, l'attività del Tavolo 1 degli Stati Generali, avente ad oggetto “Architettura e Carcere”, avrebbe potuto (dovuto) continuare nelle verifiche e ricerche anche dopo l'ultimazione ufficiale dei lavori, in modo da poter definire il tipo o modello architettonico da indicare all'Amministrazione penitenziaria per le nuove realizzazioni. In tal senso è opportuno rilevare che pur avendo ben definito gli argomenti inerenti al rapporto tra carcere e città, ai criteri di ubicazione dei nuovi interventi, e quello relativo alle modalità di ampliamento e adeguamento degli istituti esistenti, il Tavolo 1 non ha avuto modo e tempo di ultimare lo studio architettonico delle strutture ex-novo, limitandosi a indicare criteri organizzativi e distributivi generali definiti nel corso di alcune visite all'estero, senza riuscire a rappresentare in termini architettonici un modello proprio, in continuità con l'esperienza architettonica moderna italiana. L'ultimazione di un tale tipo di ricerca avrebbe dato modo di raffinare ed equilibrare in termini distributivi e funzionali progetti quali quelli del nuovo carcere di Nola, degli ampliamenti di Brescia Verziano e di altri casi, per i quali sono stati adottati criteri tecnico-architettonici impropriamente attribuiti allo studio scaturito dal Tavolo 1.

Le esperienze sopra descritte non possono essere relegate alla memoria che, di per sé, in Italia sembra avere, per convenienza o abitudine, vita breve. Vanno, invece, con buona dose di provocazione culturale, ricordate con insistenza e come monito, al fine di non incorrere negli stessi errori gestionali e tecnici del più o meno recente o lontano passato, evitando che passino altri 16 anni (come dal 2003 ad oggi) senza ottenere risultati utili al miglioramento delle carceri mentre, nel contempo, le condizioni umane all'interno degli istituti peggiorano e quelle strutturali delle vecchie e nuove costruzioni decadono con conseguente aggravio di spesa per le soluzioni possibili.

Infine, ricordo che l'attuale esecutivo sembra accingersi, con il decreto cosiddetto *semplificazioni*, a ripercorrere vecchie strade già ampiamente battute, pur sotto forme in apparenza nuove, dalle quali non è lecito aspettarsi, senza le opportune riflessioni sul passato, risultati futuri adeguati alle necessità.

Riporto di seguito l'articolo 7 del decreto legge 14 dicembre 2018, n. 135, in corso di conversione, recante “*Misure urgenti in materia di edilizia penitenziaria*” (ovvero: “*A volte ritornano*” ...).

1. Al fine di far fronte all'emergenza determinata dal progressivo sovraffollamento delle strutture carcerarie e per consentire una più celere attuazione del piano di edilizia penitenziaria in corso, ferme le competenze assegnate al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dalla normativa vigente in materia di edilizia carceraria, a decorrere dal 1° gennaio 2019 e non oltre il 31 dicembre 2020, al personale del Dipartimento

dell'amministrazione penitenziaria di cui all'articolo 35, comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395, oltre alle attribuzioni di cui al comma 2 del predetto articolo, sono assegnate le seguenti funzioni:

a) effettuazione di progetti e perizie per la ristrutturazione e la manutenzione, anche straordinaria, degli immobili in uso governativo all'amministrazione penitenziaria, nonché per la realizzazione di nuove strutture carcerarie, ivi compresi alloggi di servizio per la polizia penitenziaria, ovvero per l'aumento della capienza delle strutture esistenti;

b) gestione delle procedure di affidamento degli interventi di cui alla lettera a), delle procedure di formazione dei contratti e di esecuzione degli stessi in conformità alla normativa vigente in materia;

c) individuazione di immobili, nella disponibilità dello Stato o di enti pubblici territoriali e non territoriali, dismessi e idonei alla riconversione, alla permuta, alla costituzione di diritti reali sugli immobili in favore di terzi al fine della loro valorizzazione per la realizzazione di strutture carcerarie.

2. Nello svolgimento delle funzioni di cui al comma 1, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria può avvalersi, mediante la stipula di apposite convenzioni, del personale dei competenti Uffici del Genio militare del Ministero della difesa.

3. Il programma dei lavori da eseguire in attuazione del presente articolo, nonché l'ordine di priorità degli stessi, è approvato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con decreto del Ministro della giustizia, adottato, d'intesa col Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta del Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Il Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, nel formulare la proposta di cui al primo periodo, tiene conto dei programmi di edilizia penitenziaria predisposti dal Comitato paritetico in materia di edilizia penitenziaria costituito presso il Ministero della giustizia.

4. All'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo si provvede nel limite delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente destinate all'edilizia penitenziaria.

• Alcune constatazioni sulle odierne condizioni funzionali degli istituti penitenziari

Per una attendibile disamina dello stato di fatto in cui oggi vertono le carceri italiane penso che sia corretto prendere in considerazione i dati statistici ufficiali che divulga il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Al 31 dicembre 2018, (oggi febbraio 2019 le condizioni non risultano sostanzialmente variate) la situazione generale è rappresentata dal seguente ordine di elementi:

- n. istituti attivi 190;
- n. detenuti presenti 59.655, di cui:

57.079 maschi, 2.655 donne, 20.255 stranieri, 39.400 italiani, 916 detenuti in semilibertà;

- n. posti regolamentari 50.581.

Dai dati riportati e dalla esperienza vissuta è consentito trarre alcune constatazioni che per attività o settore possono rappresentare le condizioni generali di vita all'interno delle carceri italiane.

Considerando: - il numero di istituti attivi sul territorio nazionale, di cui solo sette di nuova consegna (Rieti, Cagliari di cui ancora occorre ultimare l'ampio padiglione destinato alla massima sicurezza, Oristano, Tempio Pausania, Sassari, Trento realizzato dalla Provincia autonoma, Bolzano); - il numero di posti regolamentari disponibili; e l'ampliamento operato, tramite la costruzione di autonomi padiglioni da 200 - 450 posti detenuti, all'interno di strutture di importante rilievo territoriale con preesistente sovraffollamento, è ovvio constatare che all'interno di questi

istituti si è registrato un aumento demografico che non trova corrispondenza nella quantità e qualità degli impianti a rete e dei locali e degli spazi di servizio alla detenzione e al trattamento dei detenuti. In molti casi la condizione di gestione degli istituti o di parti di questi risulta aggravata dal ridotto numero di personale di polizia penitenziaria e dalla oramai inconsistente presenza di educatori e di operatori addetti all'osservazione dei detenuti.

Il rapporto tra l'effettiva presenza di detenuti e il numero di posti regolamentari disponibili, valutati dal DAP a seguito della sentenza Torreggiani in 9 mq a detenuto più 5 mq per altri all'interno della stessa stanza di pernottamento, dimostra che in questi ultimi anni il fenomeno del sovraffollamento sia ripreso gradualmente e non sembra che tenda a fermarsi. Difatti, il numero di 9.074 detenuti in più del consentito all'interno delle carceri italiane, unitamente allo stato strutturale prima delineato e al numero di posti inutilizzati per motivi diversi, stimati in circa 4.000, comprova le criticità esistenti all'interno degli istituti e evidenzia che la volontà di incentivare per reati minori formule alternative alla detenzione non trova piena corrispondenza nell'azione ordinaria dei Tribunali di Sorveglianza. A proposito di quest'ultimo argomento occorre, altresì, constatare che la determinazione adottata dal precedente Governo di assegnare al Dipartimento Minorile le complesse attività riferibili all'Area Penale esterna, evidentemente, non trova ancora facile funzionalità. Pertanto, in assenza di una sinergica azione tra diverse articolazioni della giustizia e altre amministrazioni non può che verificarsi l'emergenza del sovraffollamento che costringe l'Amministrazione penitenziaria a richiedere ciclicamente al Governo finanziamenti per nuovi piani carceri da eseguire con urgenza adottando di continuo soluzioni tecnico-funzionali ibride e solo parzialmente definite in linea culturale e tecnico-architettonica.

Una ulteriore particolare constatazione è data dal numero di detenuti che godono della semilibertà. Su 59.655 ristretti solo 916 godono di questa misura alternativa, cioè l'1,53 % dei presenti. Un numero talmente basso da apparire irrisorio e che, oltre a confermare quanto prima constatato in merito alla limitata concessione delle misure alternative, evidenzia le difficoltà concrete del sistema penitenziario di corrispondere alle opportunità trattamentali che l'Ordinamento del 1975 concede ai detenuti che, se concretamente realizzate, potrebbero contribuire ad attutire le criticità degli istituti dovute al fenomeno del sovraffollamento e alla stressante monotonia della detenzione continua.

- **Alcune azioni utili a ridefinire i criteri di edilizia penitenziaria**

1. L'ostacolo principale che ancora impedisce di realizzare in Italia modelli architettonici corrispondenti a quelli in uso nei paesi progrediti europei, quali ad esempio quelli visitati dalle nostre delegazioni del Tavolo 1, risiede nel perdurare della compresenza nello stesso complesso di livelli diversi di sicurezza detentiva, convivenza che necessita di una continua opera di parcellizzazione o compartimentazione degli interni per soddisfare in termini detentivi le diverse esigenze imposte dalle congiunture di ordine pubblico o dalle disposizioni che di volta in volta vengono emesse dalle gestioni amministrative, finendo con compromettere oltre che l'integrità architettonica del complesso edilizio, la qualità degli ambienti che col tempo definiscono un organismo confuso e impersonale.

Occorre, quindi, che sia intrapresa una volta per tutte con determinazione la strada della differenziazione disegnata dall'Ordinamento del 1975. Ciò potrà consentire la realizzare di strutture diversificate in termini architettonici e funzionali. Detta opera non può essere eseguita in breve. Infatti, ha bisogno di tempi e di economie opportune che devono essere ben valutati tramite un preciso piano di fattibilità che stabilisca come gradualmente possano essere eseguiti con priorità gli interventi di adeguamento degli istituti esistenti e di realizzazione di quelli ex novo. Come più volte ho avuto modo di rilevare, la definizione di un piano di questo genere può avvenire tramite studi e verifiche tecniche che l'Amministrazione penitenziaria deve avviare, coinvolgendo competenze diverse sia interne ad essa che esterne, separate dagli organismi tecnici che affrontano l'ordinaria e quotidiana opera di progettazione e esecuzione di interventi di manutenzione.

2. In termini più immediati, occorre approfondire la riflessione sulla ridefinizione di alcuni criteri funzionali di edilizia penitenziaria che oltre a riguardare l'adeguamento (ancora incompiuto al 50%) degli istituti alle disposizioni del Regolamento del 2000, consideri ulteriori tre innovazioni da tempo in discussione e che l'Amministrazione penitenziaria ha affrontato fino ad oggi con incertezza. Mi riferisco:

- alla indefinita formula di gestione detentiva e di organizzazione logistica denominata “sorveglianza dinamica”;
- all'introduzione negli istituti degli spazi dell'affettività al fine di incrementare il rapporto dei detenuti con i familiari e le persone care;
- alla realizzazione delle condizioni spaziali e strumentali che consentano ai ristretti l'esercizio di attività lavorative anche non tradizionali.

Arch. Leonardo Scarcella