



## L'ORGANIZZAZIONE DELLA VITA DETENTIVA SECONDO QUANTO PREVISTO DALLA COSTITUZIONE E DALLE NORME INTERNAZIONALI

### *LA DIGNITA' UMANA PRIMA DI TUTTO*

La vita in carcere deve essere ispirata ai principi della responsabilità, della normalità, dell'umanità e dell'utilità. La pena detentiva deve essere riempita di senso e di opportunità allo scopo di dare corpo alle prospettive di risocializzazione previste nella Costituzione e nelle Carte internazionali, a partire dalle Mandela Rules delle Nazioni Unite, ma anche al fine di garantire la sicurezza collettiva. È interesse di tutti che il carcere non sia una fabbrica di criminali, ma un luogo di legalità riproduttivo della vita ordinaria. Non è con la pena detentiva che si risolvono i problemi sociali che affliggono le comunità. La pena non deve mai tramutarsi in vendetta. Il rispetto della dignità umana è la pre-condizione di ogni modello organizzativo della vita carceraria. Come ha scritto Papa Francesco: «La cautela nell'applicazione della pena dev'essere il principio che regge i sistemi penali, e la piena vigenza e operatività del principio *pro homine* deve garantire che gli Stati non vengano abilitati, giuridicamente o in via di fatto, a subordinare il rispetto della dignità della persona umana a qualsiasi altra finalità». Negli ultimi decenni abbiamo assistito a un andirivieni culturale e politico intorno alla questione carceraria: prospettive di riforma in senso moderno e umano-centrico si sono avvicendate a momenti più bui con ritorni a pulsioni e modelli ispirati a una netta chiusura.



## LA VITA IN CARCERE E I MODELLI DI SORVEGLIANZA

Il miglior modo per valorizzare il difficile, faticoso e importante lavoro di coloro che hanno compiti di sorveglianza nelle carceri consiste nell'affrancarli da una logica meramente custodiale e costruire professionalità integrate, *multi-tasking* e capaci di affrontare situazioni complesse, con competenze sia operative e di sicurezza interna, ma anche psicologiche, sociali, educative, linguistiche. In questo modo il personale di Polizia penitenziaria sarebbe ben più gratificato rispetto a opzioni meramente di sorveglianza statica, legata ad aperture e chiusure di celle. Come il Consiglio d'Europa ha più volte sottolineato, vi è un legame diretto e profondo tra la gratificazione dello staff penitenziario (dai direttori ai poliziotti, passando per gli educatori, gli assistenti sociali, gli psicologi, gli infermieri e i medici) per lo straordinario lavoro che lo vede protagonista e la serenità di una vita penitenziaria ispirata al rispetto pieno della dignità umana delle persone ristrette.

Secondo l'UNODC ([Handbook on dynamic security and prison intelligence](#)) e il Consiglio d'Europa ([Raccomandazione Rec\(2003\)23](#) e [Regole penitenziarie europee del 2020](#)) la sicurezza all'interno dell'istituto e la prevenzione del pericolo di fuga dovrebbero essere garantite attraverso il giusto equilibrio tra architettura del carcere, regole da interpretarsi secondo principi di tipo dinamico e capacità di dialogo. La sicurezza dinamica è definita dal Consiglio d'Europa come lo sviluppo da parte del personale di relazioni positive con i detenuti basate sulla fermezza e sulla correttezza, in combinazione con la comprensione della loro situazione personale e di qualsiasi rischio posto dai singoli detenuti (Par. 18.a [Rec\(2003\)23](#)).

Ciò presuppone un personale - non solo civile ma anche di Polizia, che ha la possibilità di trascorrere più tempo con i detenuti - attento, che interagisca in maniera positiva con i detenuti e li coinvolga in attività costruttive al fine di anticipare e prevenire i problemi prima che essi si presentino in forme talvolta drammatiche.

L'interazione con i detenuti e lo sviluppo di un rapporto positivo aiuta il personale a conoscere i detenuti, le dinamiche dell'istituto e ne aumenta la consapevolezza di quanto avviene al suo interno. In questa ottica, il rapporto fra detenuti e operatori è basato sulla correttezza ed è orientato al raggiungimento di un senso di benessere tra i detenuti, i quali devono essere impegnati a svolgere attività costruttive e mirate che contribuiscano al loro futuro reinserimento nella società.

Le attività formative, lavorative, ricreative e sportive ricoprono un ruolo particolarmente importante perché formano i detenuti, li aiutano a dare un senso alla pena che stanno scontando allontanando la sensazione di inutilità e di spreco del tempo trascorso in carcere e li tengono fuori dalle celle, in cui dovrebbero trascorrere il minor tempo possibile ([Regola 25.2 Regole penitenziarie europee del 2020](#)).

Da diversi anni in Italia, in particolare dopo l'adozione della circolare del Ministero della Giustizia del 13 Luglio 2013 "Linee guida sulla sorveglianza dinamica", questo



Antigone Onlus

modello detentivo è stato declinato in parallelo con l'apertura delle celle durante il giorno, coerentemente con l'art. 6 della Riforma del 1975 che definisce le celle come luogo di pernottamento, ma anche allo scopo di rendere possibili le modalità di sorveglianza descritte sopra. Afferma infatti la circolare del 2013: "le conoscenze sui detenuti risulterebbero fortemente limitate ove il perimetro della loro vita rimanesse confinato nei pochi metri quadri della cella o del corridoio".

Nella relazione conclusiva datata 25 novembre 2013 della Commissione ministeriale per le questioni penitenziarie si ribadisce che «Nella implementazione del sistema di vigilanza dinamica, ampiamente adottato a livello europeo e proposto dalle più recenti circolari della Amministrazione, va potenziata la conoscenza dei detenuti, individualmente e come gruppo di riferimento, e la possibilità del loro movimento autonomo negli Istituti, con progressivo abbandono del sistema di accompagnamento». Come è noto, la Commissione individuava quale punto determinante di intervento il consistente ampliamento delle ore di apertura delle celle, fornendo quale parametro di riferimento quello delle celle aperte per almeno 8 ore al giorno, partendo dalle sezioni di media sicurezza e prevedendo una graduale estensione della previsione agli Istituti circondariali e a sezioni selezionate di alta sicurezza.

Da allora in Italia il regime a celle aperte si è diffuso, ma purtroppo non dappertutto. Ci sono state resistenze a livello periferico, esito di un'idea di pena pre-costituzionale, inutile e, come vedremo, rischiosa per la sicurezza interna alle carceri. Mettiamo a disposizione le rilevazioni effettuate da Antigone nella sua attività di monitoraggio per meglio comprenderne gli esiti. Nei 98 istituti da noi visitati nel corso del 2019, nel 35,7% dei casi non in tutte le sezioni le celle erano aperte almeno 8 ore al giorno. In più di un terzo degli istituti i detenuti continuavano a passare in cella troppe ore.

Ma è possibile fare un bilancio di questa nuova misura, accusata da alcuni di rappresentare una minaccia per la vita ordinata degli istituti? Alcuni dati a nostra disposizione consentono una prima valutazione. L'esclusione dalle attività in comune, anche conosciuta come isolamento disciplinare, è la sanzione più severa tra quelle previste nel nostro sistema penitenziario e si può certamente considerare un indicatore della conflittualità nei nostri istituti. In quelli che abbiamo visitato nel 2019 ci è stato riferito che, nel corso dell'anno precedente, sono stati adottati in media 13 provvedimenti di isolamento ogni 100 detenuti. Se si guarda però alla minoranza degli istituti in cui, al momento della nostra visita, non in tutte le sezioni le celle erano aperte almeno 8 ore al giorno, in questo caso la media dei provvedimenti di isolamento sale a 15,5 ogni 100 detenuti. Qualcosa di analogo succede se si guarda agli atti di autolesionismo, anche questi indicativi del livello di tensione che si registra in un carcere. Negli istituti che abbiamo visitato se ne registravano in media



15 ogni cento detenuti. Questo valore medio, negli istituti in cui non in tutte le sezioni le celle erano aperte 8 ore al giorno, diventa 18,2.

Infine un giudizio ancora più netto si ricava guardando alle rivolte scoppiate durante l'emergenza coronavirus il 7 e l'8 marzo 2020. Se si guarda, tra gli istituti da noi visitati nel 2019, solo a quelli in cui è scoppiata una rivolta, la percentuale di quelli in cui al momento della nostra visita non tutte le celle erano aperte almeno 8 ore al giorno passa dal 35,7% addirittura al 64,3%.

Appare dunque difficile affermare che il sistema a celle aperte rappresenti una minaccia all'ordinata vita negli istituti. Sembra di potersi dire semmai il contrario, e laddove più ci si è avvicinati alle indicazioni contenute nella circolare del 2013, e suggerite dagli organismi internazionali, l'incidenza di infrazioni disciplinari ed atti di autolesionismo appare inferiore, e decisamente inferiore è stato il numero delle rivolte registrate il 7 e l'8 marzo.

Si tratta di un bilancio certamente limitato e provvisorio, ma al quale sembra di dover guardare con deciso ottimismo.

### *LA VITA IN CARCERE DEVE ESSERE RICCA DI ATTIVITA' DOTATE DI SENSO*

La sola apertura delle celle chiaramente però non basta e non a caso la circolare del 2013 raccomandava che la vita in carcere non fosse limitata ai "pochi metri quadri della cella o del corridoio". La giornata detentiva va riempita di relazioni e di attività significative che vanno tra l'altro organizzate nel rispetto del principio ribadito recentemente dalle Regole Penitenziarie Europee, appena aggiornate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa: «la vita in carcere deve avvicinarsi il più possibile agli aspetti positivi della vita nella comunità».

Così dovrebbe essere ad esempio per il lavoro, che dovrebbe «assomigliare il più possibile ad un lavoro simile nella comunità, al fine di preparare i detenuti alle condizioni della normale vita professionale». Come sappiamo nei nostri istituti non è così. I detenuti che lavorano (25,8% dei presenti alla fine del 2019) lo fanno in gran parte per l'Amministrazione penitenziaria, svolgendo prevalentemente attività assai poco professionalizzanti. Solo l'1,5% dei detenuti lavora in carcere per datori di lavoro esterni. Nei 98 istituti visitati da Antigone nel 2019, solo il 6,2% dei detenuti era stato coinvolto in percorsi di formazione professionale, e in 34 (il 35%) degli istituti visitati non si era svolto alcun corso.

In base a quanto previsto dalle Regole penitenziarie europee, le «attività adeguatamente organizzate per promuovere la forma fisica e fornire adeguate opportunità di esercizio fisico e ricreative sono parte integrante dei regimi carcerari». Nel 34,7% delle carceri visitate da Antigone nel 2019 non a tutti i detenuti era garantito l'accesso ad una palestra almeno una volta alla settimana mentre nel



30,6% dei casi non tutti avevano accesso almeno una volta alla settimana ad un campo sportivo.

Ancora le Regole penitenziarie europee affermano che «ogni carcere deve cercare di offrire a tutti i detenuti l'accesso a programmi educativi il più possibile completi e che rispondano alle loro esigenze individuali, tenendo conto delle loro aspirazioni» (Regola 28-1). In pratica, però, negli istituti visitati da Antigone nel 2019 il 27,2% dei detenuti era coinvolto in corsi scolastici, che spesso peraltro si tengono nella stessa fascia oraria di tutte le altre attività (lavoro, formazione professionale, colloqui, etc.), costringendo talvolta i detenuti a saltare la scuola o a rinunciarvi del tutto quando incompatibile con esigenze più pressanti. Restano troppo pochi gli studenti iscritti ai corsi universitari, 714 alle fine del 2018, mentre andrebbero potenziate le «convenzioni e protocolli d'intesa con istituzioni universitarie e con istituti di formazione tecnica superiore» attualmente previsti dell'art. 19 O.P, così come riformulato nel 2018.

Si ricorda infine che per tutte queste attività può essere essenziale il ricorso a quegli strumenti di comunicazione a distanza resi disponibili dalle nuove tecnologie con cui, durante l'emergenza COVID-19, tutti gli istituti hanno ormai familiarizzato. Questi rappresentano la modalità ordinaria di comunicazione nelle società contemporanee e non è più possibile prescindere se si vuole effettivamente preparare il condannato a rientrare con successo nel mercato del lavoro e nella rete delle altre relazioni sociali. La già citata relazione conclusiva della Commissione ministeriale per le questioni penitenziarie prescriveva di avviare video-colloqui a distanza in aggiunta alle ore di colloquio regolamentari, notando come «tale organizzazione attenua la afflittività della carcerazione, non comporta spese né problemi di sicurezza».

L'art. 18 dell'O.P., come riformato ad ottobre 2018, sancisce inoltre il diritto alla libera informazione dei detenuti, da garantirsi anche per mezzo dell'accesso a quotidiani e siti informativi. L'analfabetismo informatico è quanto di più distante dalla possibilità di un reale e pieno rientro in società alla fine della pena. Il concetto di reclusione in sé e per sé non implica in alcun modo una limitazione nell'accesso alle nuove tecnologie, qualora usate con i dovuti controlli. È dunque fondamentale che se ne garantisca l'accesso alle persone detenute il più possibile, non solamente in relazione alla vita privata e ai rapporti con i famigliari ma anche come spazio di apertura sul mondo e come strumento di istruzione e formazione.

## *REGIMI, DISCIPLINA, ATTIVITA' E USO DELLA FORZA*

Il carcere non si governa con la mera disciplina ma con la ragionevolezza, con il dialogo, con una proposta di modello inclusivo. L'articolo 27 della Costituzione vale per tutti i detenuti, senza eccezioni. A tutti deve essere assicurato il rispetto della dignità umana e a tutti devono essere garantite opportunità di recupero sociale.



Detto questo e senza entrare qui nel merito dei regimi selezionati sulla base della pericolosità criminale, va assolutamente evitata una proliferazione di trattamenti e regimi differenziati sulla base del comportamento penitenziario. L'uso della sorveglianza particolare, così come l'applicazione dell'articolo 32 del Regolamento di esecuzione, andrebbero usati con estrema parsimonia, se non del tutto eliminati. Il trattamento individualizzato non deve consistere in scorciatoie custodiali che alimentano tensioni. I casi difficili vanno trattati con l'ausilio di una équipe di operatori e non invece esclusivamente reclusi in condizioni di sostanziale isolamento. Ugualmente, l'uso della forza in carcere va assolutamente residualizzato e deve seguire protocolli standardizzati. Va rotto in carcere il circolo vizioso della violenza, così come mai vanno usati i trasferimenti a titolo punitivo. In molti Istituti, grazie a direttori e comandanti di reparto, si respira un'aria di serenità e normalità. Questa deve essere la regola.

### CONTRO IL TASER

Si è aperto un dibattito intorno all'uso del *Taser* in carcere come se fosse la panacea di tutti i mali. Diversi organismi internazionali hanno stigmatizzato l'uso della pistola *Taser* in quanto potenzialmente mortale e mai realmente sostitutiva di armi da fuoco. Tra questi vi è il Comitato ONU contro la Tortura, che si è espresso contrariamente all'introduzione in Portogallo di misure che ne autorizzassero l'utilizzo, essendo forte il rischio di maltrattamenti a esse legato. Nel 2014 la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, nel caso [Anzhelo contro Bulgaria](#), ha condannato la Bulgaria per violazione dell'articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), che vieta il ricorso alla tortura ("*Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti*"), a seguito dell'utilizzo spropositato, da parte degli agenti bulgari, delle pistole *Taser*. Nella decisione, la Corte Europea cita peraltro il Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT), il quale afferma che l'introduzione delle pistole *Taser* in carcere aprirebbe la porta a risposte sproporzionate.

Un rapporto investigativo dell'agenzia di informazione Reuters riferisce che dal 2000 a oggi, negli Stati Uniti d'America, sarebbero più di 1.000 i morti nei cui confronti la Polizia aveva usato la pistola *Taser*. Erano per la maggior parte neri. Per 153 di queste morti è stato accertato che la pistola ha causato il decesso o vi ha contribuito. In 9 casi su 10 poi le persone colpite erano disarmate e in 4 su 10 soffrivano di disturbi mentali o malattie neurologiche. La stessa azienda produttrice, la *Taser International Incorporated*, ha riconosciuto anni addietro un fattore di rischio mortale che si aggira intorno allo 0,25%. Una persona su 400, tra quelle colpite da *Taser*, rischia dunque il decesso. Autorevoli medici e professori universitari della *American Heart Association* sono concordi nell'affermare che lo shock causato dalla pistola *Taser* può produrre arresto cardiaco. Un recente studio dell'Australasian Military



Medicine Association pubblicato sul *Journal of Military and Veterans' Health* sottolinea come sia improprio definire questi strumenti armi non letali perché possono provocare danni collaterali, talora gravi. La scarica agisce sul sistema nervoso periferico e ha effetti immediati evidenti. Una sola scarica può disabilitare momentaneamente un intero arto. Una scarica prolungata per qualche secondo inabilita la persona agendo sulle funzionalità cardiaca e respiratoria. In generale le scariche elettriche provocano anche danni di tipo neurologico, come testimoniano i numerosi incidenti che si sono verificati in contesti lavorativi. Oltre a cefalee e vertigini, si sono riscontrati frequentemente problemi di tipo neuropsichiatrico (come il disturbo post-traumatico da stress) e disturbi neurologici periferici. È fondamentale tenere sempre presente che chi usa il taser non è generalmente a conoscenza della condizione fisica e mentale di partenza della persona che potrebbe ricevere la scarica elettrica, e dunque delle conseguenze cui si va incontro.

Nel contesto penitenziario in particolare, la presenza di armi costituisce inevitabilmente un fattore generatore di tensione, che va in direzione opposta rispetto alla creazione di un clima interno sereno e capace di costituire la premessa per un fruttuoso rientro nella società esterna. Gli incidenti che si possono verificare con le armi in un ambiente chiuso e potenzialmente conflittuale come è il carcere sono inoltre facilmente immaginabili e mettono a rischio l'incolumità dello stesso personale penitenziario. Ben consapevole di tutto questo sono gli organismi internazionali quali che Nazioni Unite o il Consiglio d'Europa, che alla Regola 54 delle Mandela Rules così come alla Regola 69 delle Regole penitenziarie europee ribadiscono il medesimo concetto: all'interno del perimetro carcerario, vale a dire per quanto riguarda il personale a diretto contatto con le persone detenute, il possesso di armi deve essere proibito, se non in caso di singole e particolari operazioni di emergenza legate a incidenti specifici. Le Regole penitenziarie europee citano esplicitamente il manganello, meno offensivo del Taser, tra le armi da proibirsi. L'art. 41 dell'Ordinamento Penitenziario, all'ultimo comma, stabilisce che gli agenti in servizio all'interno degli Istituti non possono portare armi se non nei casi eccezionali in cui ciò venga ordinato dal direttore. Questa norma è del 1975 ed è il frutto di una riforma che ha voluto rendere il carcere un luogo meno violento e conflittuale di prima, più conforme alla Costituzione. La riduzione del tasso di conflittualità è perseguibile attraverso la promozione di un clima detentivo sereno, con un trattamento aperto, occasioni di intrattenimento, di formazione, di istruzione e di informazione, ben di più che con delle scariche di elettroshock.

