

# ANTIGONE

**Norme e pratiche di  
tutela dei diritti  
fondamentali in carcere**

Anno XVI  
N. 1



**ANTIGONE**



# ANTIGONE

PER I DIRITTI E LE GARANZIE NEL SISTEMA PENALE

## RIVISTA «ANTIGONE»

Semestrale di critica del sistema penale e penitenziario

Sito: <http://www.antigone.it/rivista/>

a cura dell'associazione Antigone onlus

SEDE LEGALE E OPERATIVA: via Monti di Pietralata n. 16, 00157 Roma

Tel.: 06 4511304; - Fax: 06 62275849

Sito: [www.antigone.it](http://www.antigone.it); e-mail: [segreteria@antigone.it](mailto:segreteria@antigone.it)

## ANTIGONE EDIZIONI

ISSN 2724-5136

DIRETTORE RESPONSABILE: Claudio Sarzotti (Università di Torino)

CO-DIRETTORE: Stefano Anastasia (Università di Perugia)

COMITATO SCIENTIFICO: Cecilia Blengino (Università di Torino); Anna Maria Campanale (Università di Foggia); Giuseppe Campesi (Università di Bari); Yves Cartuyvels (Université Saint Louis Bruxelles); Amedeo Cottino (Università di Torino); Alessandro De Giorgi (San José State University); Luigi Ferrajoli (Università di Roma Tre); Paolo Ferrua (Università di Torino); Carlo Fiorio (Università di Perugia); José García Añón (Universitat de València) Francesco Maisto (Magistrato); Alberto Marcheselli (Università di Genova); Antonio Marchesi (Università di Teramo); Pio Marconi (Università di Roma La Sapienza); Luigi Marini (Magistrato); Dario Melossi (Università di Bologna); Giuseppe Mosconi (Università di Padova); Mauro Palma (Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale); António Pedro Dores (Instituto Universitário de Lisboa); Livio Pepino (ex Magistrato e scrittore); Luigi Pannarale (Università di Bari); Tamar Pitch (Università di Perugia); Ivan Pupilizio (Università di Bari); Franco Prina (Università di Torino); Eligio Resta (Università di Roma Tre); Iñaki Rivera Beiras (Universitat de Barcelona); Marco Ruotolo (Università di Roma Tre); Alvise Sbraccia (Università di Bologna); Demetra Sorvatzioti (University of Nicosia); Francesca Vianello (Università di Padova); Massimo Vogliotti (Università Piemonte Orientale); Loïc Wacquant (University of California, Berkeley).

REDAZIONE COORDINATORI: Daniela Ronco (Università di Torino), Giovanni Torrente (Università di Torino)

CORPO REDAZIONALE: Costanza Agnella (Università di Torino), Perla Allegri (Università di Torino), Rosalba Altopiedi (Università del Piemonte Orientale), Carolina Antonucci (Università di Roma "La Sapienza"), Federica Brioschi (Associazione Antigone), Angelo Buffo (Università di Foggia), Chiara De Robertis (Università di Torino), Giulia Fabini (Università di Bologna), Valeria Ferraris (Università di Torino), Patrizio Gonnella (Università di Roma Tre), Susanna Marietti (Associazione Antigone), Simona Materia (Università di Perugia), Michele Miravalle (Università di Torino), Claudio Paterniti Martello (Associazione Antigone), Benedetta Perego (Università di Torino), Simone Santorso (University of Hull), Vincenzo Scalia (University of Winchester), Alessio Scandurra (Università di Pisa), Daniele Scarscelli (Università del Piemonte Orientale), Valeria Verdolini (Università di Milano Bicocca), Massimiliano Verga (Università di Milano Bicocca)

RESPONSABILE EDITING: Federica Brioschi (Associazione Antigone)

IN COPERTINA: Immagine del Carcere di Milano San Vittore realizzate da Pietro Snider per Next New Media e Antigone nell'ambito del progetto Inside Carceri, <https://www.flickr.com/photos/insidecarceri/8197490558/>

## N. 1/2021 NORME E PRATICHE DI TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI IN CARCERE

a cura di Perla Arianna Allegri, Michele Miravalle, Daniela Ronco e Giovanni Torrente

### INDICE

Editoriale, di <i>Perla Arianna Allegri, Michele Miravalle, Daniela Ronco e Giovanni Torrente</i>	7
Diritti fondamentali e regime carcerario, di <i>Gaetano Silvestri</i>	11
I diritti in carcere. La strutturalità non riformabile della negazione, di <i>Giuseppe Mosconi</i>	17
Dignità, libertà personale e forme di tutela: dalla riforma del '75 alla normativa sull'emergenza sanitaria, di <i>Silvia Talini</i>	42
Monitoring Imprisonment: the experience of the European Prison Observatory, di <i>Antonio Pedro Does</i>	57
Prisoners for Sex Offences in Greece. The "Black Sheeps" of Prison Community , di <i>Anna Kasapoglou, Dimitris Koros, Nikolaos Koulouris</i>	69
Il riconoscimento della dignità di cittadino oltre lo stigma della pena: il diritto di voto ai detenuti, di <i>Cinzia Blasi</i>	83
La criminalizzazione delle ONG: il caso "Alan Kurdi", di <i>Andrea Diani</i>	101
Sicurezza esistenziale e criminologia, di <i>Francesco Marco de Martino</i>	126
<b>RUBRICA GIURIDICA</b>	158
Oltre i tre metri quadri, in tempi di pandemia, di <i>Elia De Caro e Alessandro Monacelli</i>	160
<b>ARTE E CARCERE</b>	170
SanPa: quando il Padre sostituisce il terapeuta, di <i>Adalgiso Amendola</i>	172
<b>A PROPOSITO DI...</b>	178
Un nuovo inizio per la ricerca sulle polizie in Italia, di <i>Giuseppe Campesi</i>	180
<b>AUTORI</b>	188







---

## Editoriale

*di Perla Arianna Allegri, Michele Miravalle, Daniela Ronco, Giovanni Torrente*<sup>1</sup>

---

Qualche anno fa Stefano Anastasia, nel suo libro sulle “Metamorfosi penitenziarie” della contemporaneità, evidenziava uno degli (apparenti) paradossi che sembrano caratterizzare il campo della carcerazione. Proprio nel momento in cui i numeri della detenzione superavano i limiti di guardia e si affermava quel fenomeno che la letteratura anglosassone ha efficacemente descritto come *Mass Incarceration*, ecco che all’orizzonte appariva la figura di un giudice a Berlino in grado di porre un limite agli abusi della penalità. Quel carcere che, come ricorda Massimo Pavarini, porta inevitabilmente alla ‘cosizzazione’ di coloro che vi transitano pareva, forse per la

prima volta in maniera strutturale, conoscere una limitazione nelle sue pratiche, ma anche nel suo utilizzo, a seguito di importanti interventi giurisprudenziali che, perlomeno, sembravano in grado di sancire dei limiti. E’ del 2011 infatti la nota sentenza della Corte Suprema degli Stati Uniti che identifica un collegamento fra il sovraffollamento delle carceri della California e il divieto di ricorrere a punizioni crudeli e insolite sancito dalla Costituzione degli Stati Uniti d’America. La sentenza, di fronte al dilagare dei numeri della carcerazione, di condizioni materiali delle prigionie statunitensi sempre più intollerabili, e in presenza di una parallela indifferenza da

---

<sup>1</sup> Perla Arianna Allegri, PhD in Diritti e istituzioni, attualmente borsista di ricerca presso il Laboratorio dei Diritti Fondamentali del Collegio Carlo Alberto di Torino. E’ membro dell’Osservatorio nazionale di Antigone sulle condizioni di detenzione; Michele Miravalle, ricercatore in Filosofia del Diritto presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Torino. E’ coordinatore dell’Osservatorio di Antigone sulle condizioni di detenzione in Italia; Daniela Ronco, ricercatrice in Sociologia giuridica, della devianza e mutamento sociale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Torino. Membro dell’Osservatorio di Antigone sulle condizioni di detenzione e dello European Prison Observatory, è responsabile della formazione di Antigone; Giovanni Torrente, ricercatore in Filosofia del Diritto presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Torino. Membro dell’Osservatorio di Antigone sulle condizioni di detenzione e dello European Prison Observatory, è responsabile della formazione di Antigone.

parte del campo politico, interviene in maniera radicale in nome della tutela dei diritti fondamentali della popolazione detenuta. Si tratta di un neo-protagonismo delle Corti che produrrà effetti significativi anche in Europa, soprattutto grazie alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Da lì a breve anche l'Italia sarà coinvolta in questo processo di censura dell'intollerabile, quando la famosa sentenza Torreggiani dichiarerà l'incompatibilità fra le condizioni strutturali del carcere in Italia e il rispetto della dignità individuale.

L'interventismo delle corti è chiaramente un fenomeno che ha interessato giuristi, sociologi della pena, attivisti nella tutela dei diritti fondamentali. Non a caso, proprio a seguito delle sentenze citate acquisiranno più forza, sia sostanziale che numerica, quelle pratiche di ricorso giurisdizionale nell'ottica della tutela dei diritti, oggi comunemente definite attraverso l'etichetta di *strategic litigation*.

A 10 anni dall'esplosione del fenomeno, la rivista si pone l'obiettivo di promuovere una riflessione sullo stato dell'arte negli strumenti di tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti, dando voce ad interventi che si collocano all'interno di diverse prospettive. Il fascicolo della rivista muove da un interrogativo di fondo su cui da tempo dibattono gli studiosi del campo penale: è possibile considerare la tutela dei diritti il terreno centrale nella lotta per l'umanizzazione delle pene? O, al contrario, la tutela giurisdizionale conosce dei limiti, strettamente legati alla struttura

delle nostre società contemporanee, e non è quindi opportuno porre eccessivo affidamento nei confronti degli strumenti di ricorso giurisdizionale, in assenza di mutamenti sociali più complessivi?

Si tratta di interrogativi di fondo fondamentali all'interno dei quali si sono mossi gli interventi pubblicati in questo fascicolo monografico.

L'occasione da cui ci si è mossi è la scuola di formazione organizzata da Antigone e dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino nel 2020 avente proprio ad oggetto gli strumenti a tutela dei diritti dei reclusi. A partire dalle relazioni presentate, sono stati selezionati alcuni interventi ritenuti significativi nell'ottica della ricostruzione del dibattito in corso. Sul piano strettamente giuridico segnaliamo le riflessioni del Presidente emerito della Corte Costituzionale, Gaetano Silvestri, il quale offre una riflessione che tocca sia ambiti costituzionali, sia altri prettamente filosofico-giuridici sul rapporto fra diritti fondamentali e regime carcerario. Sempre sul piano del diritto costituzionale, incentrato sulle forme di tutela della dignità personale, si colloca l'intervento di Silvia Talini, con una particolare attenzione al tema della tutela della salute delle persone reclusi. Su un piano strettamente socio-giuridico ruotano invece gli interventi di Antonio Pedro Dores e di Giuseppe Mosconi. Il primo, muovendo dalla duplice prospettiva di studioso e attivista, narra le vi-



cende che hanno favorito la nascita dello *European Prison Observatory*, un *network* composto da università, associazioni e società civile il quale da anni lavora alla creazione di un osservatorio europeo sulle carceri. Beppe Mosconi offre invece una lettura critica delle pratiche di tutela dei diritti in carcere, evidenziandone i limiti, in particolare là dove tali pratiche non paiono in grado di incidere sugli aspetti strutturali della carcerazione.

Accanto agli interventi citati, questo numero della rivista contiene altri contributi che solo apparentemente si distanziano dall'oggetto del fascicolo. Si tratta infatti di saggi che nell'analizzare fenomeni quali le condizioni materiali delle sezioni riservate a detenuti per reati sessuali in Grecia (Anna Kasapoglou, Dimitris Koros e Nikolaos Koulouris), l'esercizio del diritto di voto in carcere (Cinzia Blasi), la criminalizzazione dei fenomeni migratori (Andreaa Diani) e il rapporto fra servizi di *welfare* e rappresentazioni della sicurezza (Francesco De Martino), affrontano da diverse prospettive le complesse relazioni fra diritto, diritti e materialità delle politiche criminali. Agli interventi citati si aggiungono le nostre tradizionali rubriche, all'interno delle quali in particolare segnaliamo la stimolante recensione della serie Netflix *SanPa. Luci e tenebre di San Patrignano* proposta da Giso Amendola e la riflessione sullo stato degli studi sulla polizia in Italia da parte di Giuseppe Campesi.

La speranza, al solito, è che la rivista possa contribuire ad un dibattito critico sulle pratiche della prigione e del diritto penale, in particolare in un momento nel quale una nuova riforma della giustizia pare affacciarsi all'orizzonte. Molto si sta discutendo sulle proposte avanzate ed anche Antigone ha suggerito interventi in grado - dal nostro punto di vista - di umanizzare la quotidianità materiale della pena. Molto tuttavia deve essere ancora definito e la speranza è che luoghi come la nostra rivista possano costituire un terreno di franca discussione e di definizione di questioni che meritano un approfondimento, sia sul piano teorico, sia su quello della previsione dell'impatto delle riforme avanzate. Di questo continueremo a occuparci nei mesi a venire che si annunciano molto importanti per chiunque abbia a cura le sorti del garantismo penale italiano.





## Diritti fondamentali e regime carcerario

*Gaetano Silvestri*<sup>1</sup>

### 1. Il valore della dignità umana

Il valore della dignità umana è stato inquadrato da Peter Häberle come premessa antropologico-culturale delle costituzioni europee contemporanee. La profonda verità di questa asserzione si coglie interamente se si pensa agli orrori della prima metà del secolo XX, quando il nazifascismo da una parte e lo stalinismo dall'altra avevano fatto smarrire il rispetto della persona umana, inghiottita da un potere pubblico senza confini e senza principi. Qualsiasi crudeltà, qualsiasi violenza erano giustificate da obiettivi millenaristici, sia che fossero moralmente ripugnanti (ad esempio il razzismo) sia che apparissero la promessa di una umanità più giusta, perché liberata dallo sfruttamento capitalistico. La persona come centro unitario e irripetibile, dotata di valore in sé, non funzionalizzata ad alcuna finalità collettiva, ideologica o trascendente, scompariva all'interno di progetti

così vasti, così proiettati nel futuro, da far apparire meschina retroguardia qualsiasi difesa dei diritti degli individui e dei singoli gruppi sociali. I *sacri* principi del 1789 venivano irrisi e con essi le garanzie tipiche dello Stato liberale, che di quei principi era figlio.

Il crollo dei regimi nazifascisti nell'Europa occidentale, in seguito alla sconfitta bellica ed al risveglio delle coscienze nei popoli troppo a lungo soggiogati dalle mitologie autoritarie del fascismo e del nazismo, portò alla nascita di costituzioni ispirate non soltanto ai già calpestati principi liberali, ma anche ad un pieno riconoscimento della priorità della persona umana nei confronti dello Stato, con tutte le conseguenze giuridiche logicamente discendenti da questa premessa generale.

In Italia, l'Assemblea costituente, nella storica seduta del 7 settembre 1946, approvò un ordine del giorno, presentato dal cattolico Giuseppe Dossetti, che proclamava appunto

---

<sup>1</sup> Gaetano Silvestri, giudice della Corte Costituzionale e presidente della stessa negli anni 2013 e 2014.

la priorità assiologica della persona rispetto allo Stato, ribaltando così in modo radicale il rapporto autorità-libertà. Su questo documento confluirono anche i consensi dei partiti che si ispiravano all'ideologia marxista giacché, come ebbe a chiarire il comunista Palmiro Togliatti, lo Stato, nella prospettiva del comunismo, era destinato a scomparire, ma sempre sarebbe rimasta la persona umana.

## **2. L'affermazione del principio della priorità della persona rispetto allo Stato impone un'interpretazione unitaria dell'art. 27 della Costituzione italiana.**

La natura personale della responsabilità penale, la presunzione di non colpevolezza sino a condanna definitiva, il divieto di pene contrarie al "senso di umanità", la finalità di "rieducazione" del condannato, l'abolizione della pena di morte, sono aspetti specifici del principio personalista, che informa di sé tutta la Carta. L'idea di fondo è l'unicità e l'irripetibilità della persona umana, che rende, nello stesso tempo, inammissibili sia qualsiasi forma di responsabilità penale oggettiva o collettiva, sia una colpevolizzazione non basata sul rigoroso accertamento dei fatti, sia l'inflizione di sofferenze inutili, anche a fini "esemplari", sia infine l'estremo oltraggio alla dignità consistente nella soppressione violenta della vita, in qualsiasi forma attuata.

La pena deve essere, nella decisione del giudice e nell'esecuzione amministrativa, adeguata alla specificità del soggetto e del caso, deve essere pensata e concretizzata in modo da conseguire, per *quel* soggetto ed in *quel* contesto, il risultato della *rieducazione*, che non è una paternalistica e organicistica ricollocazione sulla *retta via*, in seguito a pentimento e contrizione, ma recupero della capacità di gestire la propria socialità all'interno delle regole di convivenza vigenti in una comunità determinata in un dato momento storico. Il riacquisto del senso della legalità, senza *perdoni* o *pentimenti*: questo è il fine che la Costituzione prefigge a chi dirige, organizza e amministra l'esecuzione penale in Italia. L'etica, religiosa o laica che sia, ha spazio, nell'esecuzione penale, solo in quanto etica sociale, consapevolezza della propria responsabilità verso gli altri.

Essenziale perché il percorso verso un'etica sociale possa essere coronato da successo è il sentire come giusta la pena patita, sia nella quantità e qualità della sua enunciazione, sia nelle modalità della sua esecuzione. A nulla valgono prediche e belle parole se i destinatari avvertono che nei loro confronti si sta consumando un'ingiustizia, che priva lo Stato dell'autorità morale di pretendere una "emenda" del condannato.

## **3. La dignità non è un diritto fondamentale tra gli altri, ma è la sintesi di tutti i diritti.**

Essa serve a connotare un certo essere come persona umana. Di conseguenza, la dignità non si acquista per meriti e non si perde per demeriti; se invece così fosse, si tratterebbe di un connotato accidentale e resterebbe in tal modo aperta la porta a plurime discriminazioni o, quanto meno, a ingiustificate restrizioni o misurazioni del grado di umanità della singola persona. Il senso di umanità, di cui parla il terzo comma, dell'art. 27 Cost., è appunto il riconoscimento della consustanzialità di persona e dignità umana; senza di esso il soggetto non è trattato come tale, ma come oggetto o come *animale nocivo*, secondo l'incisiva espressione di Hegel (1820, 1999), che rivendicava, pur da un punto di vista autoritario e organicista, il "diritto alla pena" del colpevole, il diritto cioè ad essere trattato come persona umana e non come bestia. In una prospettiva laica, lo stesso perdono, se dispensato in modo arbitrario, può assumere le forme di un paternalismo autoritario disumanizzante, che relativizza oltre misura il principio di legalità e la necessaria socializzazione secondo le regole, che stanno alla base della rieducazione del condannato.

L'antagonismo verso le regole dello Stato di diritto può essere esaltato in chi ha commesso un delitto sia da una pena ingiusta, perché sproporzionata rispetto ai fatti, o crudele, perché contraria al senso di umanità, ma anche dalla fondata sensazione che lo Stato condanni o perdoni secondo logiche di parte o, peggio, secondo vincoli che trascendono quelli imposti dalle leggi generali che regolano i rapporti tra individuo e società.

L'obiettivo di eliminare, o almeno attenuare, l'antagonismo del condannato verso la legalità, favorendo così il suo reinserimento sociale, ormai chiaramente costituzionalizzato, rende di dubbia legittimità la pena dell'ergastolo, se non accompagnata da una ragionevole speranza di poter, un giorno, uscire e iniziare una nuova vita nella dimensione della legalità. Il c.d. ergastolo ostativo è pertanto fuori dalla legittimità costituzionale, giacché assoggetta la speranza del fine pena – indispensabile contrappeso al carcere a vita per salvare il nucleo minimo di dignità della persona – al merito della collaborazione con la giustizia, che potrà avere altre ricompense, ma non è barattabile con la stessa dignità. Quest'ultima infatti non è bilanciabile perché è, essa stessa, la bilancia sulla quale si soppesano, e si equilibrano, i diritti fondamentali.

#### **4. Costituzione e sicurezza della detenzione**

Il condannato – in base a quel che si è detto sinora – deve poter esercitare tutti i diritti fondamentali previsti dalla Costituzione, nelle forme compatibili con la sicurezza della sua detenzione, giacché, per esplicita previsione costituzionale (art. 13), può essere privato della libertà personale, dopo un giusto processo, e questa privazione deve essere circondata da idonee garanzie circa la sua effettività. Non serve uno Stato feroce sulla carta e debole nei fatti, così come, al contrario, non serve uno Stato clemente sulla carta e feroce nell'esecuzione delle pene.

Il più importante corollario dei principi sin qui enunciati è che la privazione della libertà personale rappresenta la massima afflizione che una persona possa subire dallo Stato per i propri atti delittuosi. Ogni afflizione supplementare, anche se frutto dell'insufficienza o della disorganizzazione del sistema penitenziario, è in contrasto con i principi costituzionali.

Tra i diritti fondamentali, il cui esercizio deve essere assicurato anche ai detenuti, spiccano i diritti alla salute, al lavoro e all'istruzione. Non c'è bisogno di molte parole per dimostrare quanto l'effettività di questi diritti sia indispensabile per il mantenimento della dignità della persona. Alcune evidenze si percepiscono come tali solo se si è immersi nella cultura dello Stato costituzionale contemporaneo e possono invece essere negate, o più debolmente percepite, se nella cultura diffusa di un popolo sopravvivono – come purtroppo ancor oggi si verifica – residui consistenti di cultura autoritaria. Quest'ultima spesso si mischia con pulsioni populiste, che, nella storia moderna, si sono sempre accompagnate ai regimi illiberali.

La giurisprudenza costituzionale offre un vasto panorama di interventi in favore dell'esercizio effettivo dei diritti fondamentali. Ad essa rimando, anche per l'esame di particolari situazioni da me analizzate in altri interventi e in altri scritti.

In questa sede mi limiterò a richiamare due sentenze, che affrontano il problema generale della tutela giurisdizionale dei diritti formalmente riconosciuti ai detenuti.

La prima è la sentenza n. 135 del 2013.

L'amministrazione penitenziaria aveva interdetto ad un detenuto in regime di art. 41-bis ord. pen. la ricezione dei canali televisivi "Rai sport" e "Rai storia", in forza della disposizione che vieta ai detenuti in regime speciale la fruizione di canali televisivi che consentano agli stessi di inviare all'esterno messaggi rivolti alle organizzazioni criminali di appartenenza o di attuale riferimento. Proposto dall'interessato reclamo al magistrato di sorveglianza, quest'ultimo accertava che i suddetti canali televisivi non consentivano alcuna interazione dei telespettatori con le emittenti e quindi non presentavano le caratteristiche previste dalla legge per poterne vietare la ricezione. Di conseguenza ordinava all'amministrazione penitenziaria di consentire al detenuto reclamante di sintonizzarsi sui canali predetti. Il Ministro della giustizia, su proposta del DAP, disponeva la non esecuzione della pronuncia del magistrato di sorveglianza, invece di proporre ricorso per cassazione, come avrebbe potuto fare in base alla legge vigente. Sollevato dal giudice conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, quest'ultima stabiliva, tra l'altro, che, nel caso di specie, non venisse in rilievo una mera doglianza sulle condizioni dell'organizzazione carceraria, ma «la lesione del diritto fondamentale all'informazione, tutelato dall'art. 21 Cost., che il giudice competente

ha ritenuto ingiustificatamente compresso da un provvedimento limitativo dell'Amministrazione penitenziaria.»

Aggiunge in modo significativo la Corte, con affermazione rilevante nel contesto del discorso qui sviluppato sulla costituzionalità dell'esecuzione della pena detentiva:

«L'estensione e la portata dei diritti dei detenuti può infatti subire restrizioni di vario genere unicamente in vista delle esigenze di sicurezza inerenti alla custodia in carcere. In assenza di tali esigenze, la limitazione acquisterebbe unicamente un valore afflittivo supplementare rispetto alla privazione della libertà personale, non compatibile con l'art. 27, terzo comma, Cost.»

Sulla stessa linea si colloca la sentenza n. 97 del 2020.

Nel motivare una pronuncia di accoglimento della questione di legittimità costituzionale della norma dell'ordinamento penitenziario, che vietava, in modo assoluto e incondizionato, lo scambio di oggetti tra detenuti sottoposti al regime speciale di cui all'art. 41-bis ord. pen., la Corte osserva:

«In lesione dell'art. 3 Cost., il divieto di scambiare oggetti, nella parte in cui si applica anche ai detenuti inseriti nel medesimo gruppo di socialità, non risulta né funzionale né congruo rispetto alla finalità tipica ed essenziale

del provvedimento di sottoposizione del singolo detenuto al regime differenziato, consistente nell'impedire le sue comunicazioni con l'esterno. In queste condizioni, non è giustificata la deroga – da tale divieto disposta – alla regola ordinariamente valida per i detenuti che possono scambiare tra loro “oggetti di modesto valore” (art. 15, comma 2, del d.P.R. n. 230 del 2000), e la proibizione in parola finisce per assumere un significato meramente afflittivo, in violazione anche dell'art. 27, terzo comma, Cost.»

Le chiare prese di posizione del giudice delle leggi costituiscono la migliore risposta alla propaganda populista, che usa l'espressione *marciare in galera*, allo scopo di assecondare gli istinti primitivi di vendetta rivolti a procurare ai condannati il massimo delle sofferenze possibili, per alleviare il peso della cattiva coscienza di una società incapace di creare – ma neppure di immaginare - quel recupero alla cultura della legalità additato dalla Costituzione come finalità principale dell'applicazione concreta delle pene previste dalla legge.







---

# I diritti in carcere. La strutturalità non riformabile della negazione.

*Giuseppe Mosconi<sup>1</sup>*

---

## *Abstract*

*The article deals with the protection of prisoners' rights according to a socio-legal approach that highlights the radical gap between law and reality. The author underlines the paradox according to which the reality where the law is applied is also the context of its concrete disapplication. Some examples of failed or ambivalent safeguard of rights inside the prison (such as dignity, work, university studies, affectivity, rehabilitation) reflect the distance between "law" and "rights". The first concerns the formal, theoretical and schematizing level of norms; the second refers to the specific context, the relationships, the subjectivities, in which the "law" is called to protect the concrete needs. In conclusion, the article presents a reflection on the complex relationship between garantism and reformism, proposing a possible reconciliation between harm reduction and abolitionism.*

Keywords: prisoners' rights, law in action, prison reform, abolitionism

## **1. La frattura tra norme e realtà come ipotesi di lavoro**

Non è possibile affrontare il tema della tutela dei diritti in carcere, se non si assume un quadro interpretativo sostanziale circa la possibile efficacia del diritto nel conseguire un'adeguata applicazione dei suoi dettami e il

rapporto esistente tra il diritto scritto (ex libris) e il diritto nei processi sociali in cui dovrebbe trovare applicazione (in acta). Il pensiero filosofico e sociogiuridico si è sempre affaticato nel cercare di ricostruire una continuità tra i due termini, che peraltro sembra appartenere tanto alla cultura prevalente degli operatori del diritto, quanto a un diffuso

---

<sup>1</sup> Giuseppe Mosconi, già professore di sociologia del diritto all'Università di Padova, presidente di Antigone Veneto.

senso comune, secondo cui le norme esistono appunto per essere applicate, e la forza istituzionale delle stesse è funzionalmente preposta al raggiungimento del successo<sup>1</sup>. Tale continuità tra diritto e fatti appare particolarmente sensata per una rappresentazione del rapporto tra diritto e diritti, laddove se i diritti rappresentano a un tempo le istanze materiali che richiedono tutela allo strumento giuridico e il contenuto di ciò che lo stesso intende articolare a livello applicativo, va da sé che tra i due ambiti non possa che stabilirsi una naturale continuità, tale per cui se le istanze sociali rivendicano diritti in relazione a bisogni ed emergenze, nel momento in cui il diritto li recepisce, con forza coercitiva, essi non possono che trovare applicazione e tutela. Ma questa lineare e semplice raffigurazione non può non confrontarsi con l'ampio dibattito e la condivisione di orientamenti che hanno messo in luce la divaricazione esistente tra i due termini in questione: il diritto scritto e il diritto in azione (L. Friedman, 1978, V. Ferrari, 2004; V. Pocar, 2002; R. Bettini, 1983; A. Febbrajo, 2013). Ciò comporta la necessaria attenzione alla concretezza del contesto in cui i diritti, sanciti e tutelati dal diritto, dovrebbero trovare applicazione. Ma è proprio qui che il paradigma della continuità e dell'efficacia del diritto, quindi della corrispondenza del di-

ritto scritto e diritto applicato tende a risultare totalmente sconfessato. Inutile pensare di ricostruire una continuità tra i due termini in virtù della forza coercitiva della legge. Necessario è invece dotarsi di strumenti analitici adeguati ad analizzare la pressoché sistematica discontinuità tra i termini stessi. Essi non possono che attenersi al rapporto tra diritto e realtà che assuma, a livello di ipotesi di lavoro, la radicale distanza ed eterogeneità tra il primo e la seconda. (G. Mosconi 1992, pp. 1-69; 1997). Non abbiamo certo qui lo spazio per approfondire i fondamenti teorici di questo paradigma. Ma basta considerare alcuni tra i più noti approcci teorici per cogliere la consistenza di tale ipotesi. Addirittura gli autori che si muovono nell'idea di un rapporto di continuità tra diritto e realtà sociale, devono riconoscerne la distanza. Così è per Ehrlich (E. Ehrlich, 1913) per il quale, se le forme sociali tendono a tradursi in forme giuridiche, ciò non vale per tutte, tanto che strutture e nuclei organizzati di relazioni sociali permangono a livello informale, pur esercitando funzioni normative. Ma ciò vale, pur in una dimensione opposta, per Luhmann, per il quale le relazioni sociali disorganizzate (l'ambiente) permangono al di fuori del sistema, mettendo a dura prova i tentativi del diritto di filtrarle e selezionarle per conservare e proteggere il sistema, a rischio del

---

<sup>1</sup> Il paradigma della continuità tra diritto e realtà è talmente fondante, che è stato assunto come riferimento per la classificazione delle varie teorie socio-giuridiche, a seconda che considerino il diritto come

indipendente dai rapporti sociali, in quanto imposto da un'autorità superiore, o come dipendente dagli stessi, in quanto contesto da cui le norme si esprimono, prima di essere recepite a livello istituzionale (R. Treves 1980).

mantenimento della propria coerenza e integrità (N. Luhmann, 1977, 1990; N. Luhmann, R. De Giorgi, 2003). Ma ancora più evidente è la frattura tra le due dimensioni, di cui stiamo parlando, per gli autori che assumono un approccio critico e conflittuale. Così è per Pasukanis, che, radicalizzando l'approccio marxiano, ipotizza un diritto totalmente rovesciato rispetto alla realtà cui si riferisce, in quanto rappresentata in modo travisato e mistificatorio, ma con il fine paradossale di conservarla in quanto tale, giocando un tentativo di controllo che, scontrandosi con quella realtà conflittuale, è necessariamente instabile e vulnerabile (E.B. Pasukanis, 1975). Così per Bourdieu il diritto formale resta sovrapposto e ai margini di un "campo giuridico" come insieme di ruoli e di funzioni che permeano il tessuto informale della concreta normatività (P. Bourdieu, 2017). Per non parlare di Foucault, per il quale il diritto formale si regge sulla rete microfisica informale del potere, vero tessuto del controllo sociale (M. Foucault, 1983).

Analizzando i passaggi che le norme percorrono dalla loro formulazione formale alla loro concreta applicazione, attraverso il processo di implementazione, molto opportunamente Franco Prina mette in luce quanto i diversi livelli di competenze burocratiche che gestiscono i successivi stadi applicativi producano una progressiva deformazione delle norme sul piano interpretativo e applicativo, fino ai più bassi livelli della burocrazia preposta alla concreta applicazione delle stesse, di fatto i più determinanti dei loro effetti

reali. A ciò si aggiunge l'influenza esercitata dalle *lobbies*, spesso impegnate a neutralizzare quegli effetti che potrebbero confliggere con i loro interessi, e, in senso più ampio, i rapporti e i nuclei informali di potere, sempre impegnati a condizionare i processi applicativi a fini economici e di controllo sociale e politico (F. Prina 2016, 304-309; C. Pennisi, M.C. Agodi, 2001). Oltre a tutto ciò riteniamo vadano aggiunti i sistemi di interazione, le reti sociali, la distribuzione delle risorse, i riferimenti culturali, e più in generale tutto ciò che attiene al contesto in cui le norme dovrebbero trovare applicazione.

Del resto basta considerare come le norme appaiono rispettate dalla grande maggioranza delle persone che risultano ben lontane dal conoscerle, e quindi dall'approvarle e rispettarle consapevolmente; o quanto complessa, diversificata, conflittuale sia la realtà sociale a fronte del rigido schematismo delle definizioni del diritto, per rendersi conto di quale distanza separi strutturalmente le norme dalla società.

Il paradigma che dunque intendiamo assumere, come ipotesi di lavoro, con i limiti imposti dallo spazio di questo intervento, è quello di una radicale frattura tra diritto e realtà, che di volta in volta potrà apparire più o meno comprovata, ma senza la quale, non sarebbe possibile effettuare tale verifica, necessaria a rilevare l'effettività dei fenomeni che l'analisi sociogiuridica è chiamata ad osservare. Se il diritto costituisce un insieme di norme formali, astratte, schematizzate, la realtà cui lo stesso si sovrappone è costituita

da un insieme di azioni, di culture, di procedure, di prassi, di relazioni, di interazioni, di dispositivi di controllo e di potere informale, ma anche di conflitti e di devianze, sul cui complesso il diritto trova di fatto lo spazio per affermarsi come fosse formalmente applicato (G. Mosconi, 1992, 1997). Siamo così di fronte al paradosso per cui, se la realtà, nella sua complessa eterogeneità e instabilità, costituisce la base su cui il diritto risulta come applicato, costituisce anche il contesto della sua concreta disapplicazione, se non del suo sostanziale svuotamento. Si profila così, ai fini delle osservazioni che ci apprestiamo a rilevare, a proposito del diritto penale e penitenziario e dei diritti in carcere, la dimensione della distanza tra finalità dichiarate delle norme di legge e i loro effetti reali, il che comporta il rischio continuo di svuotare e stravolgere le norme stesse.

## 2. Diritto e diritti

È alla luce di questa ipotesi di lavoro, incentrata sulla strutturale e incolmabile frattura tra diritto e rapporti sociali che possiamo rileggere la questione del rapporto tra diritto e diritti. Senza volere né potere, nello spazio di questo intervento, trattare la complessa serie di definizioni che si riferiscono ai due termini, ciò che ritengo necessario rilevare è la differenza di livelli e di ambiti in cui gli stessi si collocano. Il concetto di diritto attiene alla generalità, all'astrattezza, alla coercitività. E quindi si colloca ad un livello formale, astratto, schematizzante, rispetto alla realtà

cui si applica. La dimensione dei diritti si colloca nella particolarità dei contesti, delle relazioni, delle soggettività, in cui gli stessi sono chiamati ad affermare e tutelare le istanze e i bisogni concreti, facendo appello al diritto perché vengano protetti. Il diritto si pone dunque al livello superiore dei principi e delle regole, sovrapposte alla realtà e inattaccabili da essa, nella misura in cui l'assetto e le dinamiche dei rapporti sociali lasciano loro sufficiente spazio per autorappresentarsi come validi ed efficaci. I diritti sono invece molto più connessi alla particolarità delle situazioni e delle relazioni, molto più esposti alle richieste, ai conflitti, alle trasgressioni, ai pericoli di disconoscimento di cui la realtà in cui dovrebbero operare, soprattutto sotto il profilo dei rapporti di potere da cui è permeata, li investe. Ciò è tanto più vero se si considera la trasformazione che i diritti hanno registrato nel corso della modernità, da civili a politici, a sociali (N. Bobbio, 1990).

Infatti l'avvicinarsi del diritto al livello della sua concreta funzionalità, suo peculiare carattere nel Welfare State, lo porta ad una diretta esposizione alle dinamiche e alle variabili di contesto più sopra richiamate, con il duplice effetto di una frattura tanto con le disposizioni più generali ed astratte del diritto, sia con la particolarità dei rapporti sociali informali, in grado di condizionarlo e di snaturarlo sul piano applicativo. Quando poi i destinatari delle norme sono i soggetti respinti ai margini e deprivati di ogni riconoscimento di status e di risorse materiali, il pericolo di

frattura tra le norme che dovrebbero provvedere ai loro bisogni e la loro condizione concreta diventa sistematico (F. Prina, 2016, 315). E ciò tanto più quanto più quei soggetti vengono rappresentati di volta in volta come pericolosi, perdenti, inaccettabili, ripugnanti, ai fini della riorganizzazione del consenso, in sintonia con le funzioni simbolico/pragmatiche del diritto penale della postmodernità. A questo livello dunque, e tanto più oggi, il rapporto tra diritti e realtà risulta assai più instabile e precario. Se il diritto, nella sua generalità ed astrattezza, ha lo spazio per disegnare una dimensione di possibile compatibilità, congruenza ed efficacia, verso la realtà sociale cui si riferisce, i diritti, in quanto a rischio continuo di disconoscimento e di delusione, possono costituire l'ambito in cui quella rappresentazione si rivela come fragile, infondata e mendace. Il terreno su cui tale disconoscimento più facilmente si rivela è quello del rapporto tra diritti e bisogni sostanziali. Nella misura in cui i diritti non riescono a garantire una concreta ed efficace soddisfazione dei bisogni sostanziali che sono chiamati a tutelare, è il diritto in quanto tale che viene svelato nella sua inefficienza e infondatezza. Pensiamo a quanto i principi costituzionali risultino disattesi sul terreno

dei vari ambiti in cui i diritti particolari dovrebbero applicarli a soddisfazione delle istanze concrete. I diritti appaiono così al centro di una duplice frattura: a) strutturale, tra generalità del diritto e particolarità dei diritti codificati e da tutelare b) empirica, tra la definizione pur particolaristica dei diritti affermati e la concreta possibilità di soddisfazione dei bisogni e delle istanze che i diritti stessi sono chiamati a tutelare.<sup>2</sup>

Il corto circuito tra diritti e condizioni empiriche in cui si determinano i bisogni cui i diritti dovrebbero dare una risposta sollecita inevitabilmente, di per sé, la definizione di nuove risposte che il diritto è chiamato ad offrire. Ma l'elaborazione e la produzione delle stesse da parte del diritto non è detto che sia sufficiente a garantire effetti adeguati. Così l'ambito dei diritti sarà nuovamente sollecitato a richiedere al diritto definizioni ed interventi più puntuali e adeguati, che non è detto lo stesso sia in grado di elaborare e attivare in modo opportuno, attirandosi nuove sollecitazioni. Rischia perciò di innescarsi una specie di circolo vizioso, tale per cui più la sfera dei diritti, a diretto contatto con una dimensione empirica di crescente comples-

---

<sup>2</sup> Per quanto riguarda il rapporto tra diritti e bisogni è senz'altro utile tornare a riflettere sulla teoria dei bisogni, nella sua formulazione classica (A. Heller, 1977; L. Doyal, I. Gough, 1990). Appare anche adeguato riflettere sul concetto di "Costituzione materiale", come contesto in cui la Costituzione può trovare più o meno adeguata applicazione (A. Cate-lani, S. Labriola, 2001)

sità, non riesce ad offrire risposte e tutele sufficienti, più la sfera del diritto è sollecitata ad elaborazioni destinate a permanere ad un livello di pura astrazione. Le dinamiche della dialettica propria tra le due sfere del diritto e dei diritti rischiano perciò di accentuare la distanza tra le stesse, accrescendo l'intensità delle due fratture sopra ricordate, tanto tra diritto e diritti, quanto tra diritti ed istanze concrete emergenti dalla realtà e dai soggetti cui si riferiscono. Le due lame della forbice appaiono destinate ad allargarsi, nella misura in cui il terreno dei diritti, continuamente sollecitato dalle istanze empiriche in cui è immerso, chiede al diritto riformulazioni più adeguate, quanto spesso destinate all'impotenza. Quasi un rincorrersi continuo nel tentativo di un incontro impossibile, cui ben si attaglia la metafora di Achille e la tartaruga. Gli esempi che andremo a considerare offriranno significativi riscontri a quest'ipotesi.

### 3. Alcuni esempi

#### a) *La sentenza Torreggiani e i 3 metri quadrati*

È noto come la CEDU, con sentenza dell'8/1/2013, abbia condannato l'Italia per trattamenti inumani e degradanti, in violazione dell'articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, in relazione alla costrizione dei detenuti ricorrenti in spazi insufficienti (3 mq a persona), a causa dello stato di sovraffollamento, atavico e strutturale, delle carceri italiane. L'intento della sen-

tenza è quello di garantire condizioni di detenzione dignitose e umanamente accettabili ai reclusi e di consentire condizioni adeguate all'espletamento delle attività trattamentali, nonché di costringere il governo italiano a preordinare misure legislative idonee a porre fine e a prevenire, per il futuro, condizioni di sovraffollamento (A. Gervaso, 2020; Associazione Antigone, 2016, 2017). Applicando il paradigma sopra delineato, in questo caso i principi generali del diritto (Convenzione dei D.U.) trovano riconoscimento in una pronuncia giurisdizionale finalizzata a tutelare i diritti specifici dei ricorrenti. La risposta circa la sostanziale efficacia del provvedimento va cercata a due livelli: è la misura spaziale definita sufficiente ad evitare le conseguenze del sovraffollamento? È la stessa in grado di produrre la decongestione da *overcrowding* e di prevenire per il futuro simili condizioni? Premesse le varie ondivaghe interpretazioni sui criteri per calcolare il mitico spazio superiore ai 3 mq (letti sì o no, corridoi con sorveglianza dinamica, salette di socialità, ecc.) analizzando le variabili che è necessario considerare ai fini di rispondere alle due questioni è sostanzialmente inevitabile assumere una risposta negativa. Per rispondere alla prima domanda è necessario considerare quali sono le conseguenze del sovraffollamento. Come noto esse sono sostanzialmente riconducibili non solo agli spazi ristretti della quotidianità, alla difficoltà di convivere a stretto contatto di un numero elevato di persone diverse e spesso sconosciute, con le inevitabili tensioni determinate dalla forzata convivenza; ma anche dall'ulteriore



diradarsi delle opportunità trattamentali, dall'ozio forzato per la carenza delle stesse, e dai conseguenti effetti psicologici e identitari, dall'utilizzazione diffusa di psicofarmaci, con il tacito accordo tra i reclusi, che così ingannano nel torpore la noia dell'inattività, e l'istituzione, che così si assicura l'ordine interno. Altra difficoltà è determinata dall'allungarsi dei tempi di attesa per espletare le procedure necessarie ad ottenere le misure alternative, e quindi dal rallentamento e la riduzione della loro concessione, quantomeno rispetto alle potenzialità. Forse che il rispetto del superamento del limite dei 3 mq è sufficiente a risolvere questi problemi? Evidentemente no, se lo stesso non è la premessa di una drastica riduzione della popolazione reclusa. Ma insieme a ciò, il superamento dei limiti che determinano le problematiche suddette comporta necessariamente l'intervento su altre variabili, senza il quale non è pensabile nessun sostanziale miglioramento: l'aumento quantitativo e la riqualificazione qualitativa delle risorse del "trattamento", l'aumento e la specializzazione professionale degli operatori ad esso preposti, l'aumento delle risorse necessarie al reinserimento esterno, lo snellimento delle procedure per la concessione delle misure alternative, l'attivazione di fattivi programmi di sostegno, ecc., queste le variabili fattuali e concrete che, pur a fronte del rispetto formale di un diritto (la qualità delle condizioni detentive rispetto allo spazio), rischiano, in coerenza con l'ipotesi sopra proposta, di vanificarne la sostanza. Se poi ci chiediamo se la condanna dell'Italia da parte

della CEDU, per le condizioni inumane e degradanti determinate dal sovraffollamento, e i provvedimenti ad essa seguiti per decongestionare la situazione, abbiano segnato un'inversione di tendenza, atta a evitare il riprodursi delle condizioni censurate, anche qui la risposta non può che essere negativa. Infatti, dopo la prima drastica riduzione della popolazione reclusa, riferibile ai provvedimenti post Torreggiani da quasi 70 mila a poco più di 50 mila, poco dopo la tendenza alla crescita è ripresa, tornando a superare i 60 mila, nell'imminenza dell'esplosione della pandemia (G. Mosconi, 2014). E anche quando le leggi sono di nuovo intervenute per decongestionare la situazione, per prevenire la diffusione fuori controllo del contagio, la riduzione che si è successivamente determinata, riportando le presenze a poco più di 50 mila, ciò è stato dovuto più all'applicazione più estensiva della legislazione già esistente in materia di misure alternative, che ai nuovi provvedimenti (Associazione Antigone, 2021; G. Mosconi, 2020). Dunque cosa determina effettivamente l'andamento della popolazione reclusa e la tendenza al sovraffollamento? Certamente anche qui più una serie di variabili informali, che le leggi e i diritti in quanto tali: la tendenza ad arrestare o meno per un certo tipo di reati, la selettività e l'estensione dell'intervento di controllo e denunciatorio da parte delle FF.OO., la durata della custodia cautelare in relazione alla velocità di smaltimento dei processi e alla concessione della libertà provvisoria, l'attitudine maggiore o minore a condannare, la severità delle condanne, la predisposizione alla

concessione o meno delle misure alternative, l'attivazione di programmi trattamentali e di reinserimento più o meno adeguati, la disponibilità o meno di risorse esterne; e poi l'influenza che esercitano su tutti questi aspetti il clima culturale e politico nelle sue alterne fasi, in tema di criminalità e sicurezza, con le retoriche e le sollecitazioni mediatiche che le caratterizzano. Per non dire che, al di là del sovraffollamento o meno, della dimensione della superficie calpestabile, il carcere resta sempre carcere, con le sofferenze, le coercizioni, le privazioni, i condizionamenti identitari, le *routines* spaziotemporali, i rapporti di potere, le stigmatizzazioni, i conflitti e le rigidità culturali e tutto ciò che caratterizza lo stato detentivo. Dunque una vasta gamma di variabili informali e strutturali, che si impongono, al di là e al di sotto dei provvedimenti di legge e le formulazioni giuridiche.

*b) I poli universitari*

Difficile non ravvisare nei Poli universitari, in quanto sezioni con caratteristiche e risorse predisposte a favorire l'attività di studio a favore dei detenuti iscritti a corsi universitari, un esempio limpido di rispetto dei diritti in carcere. Infatti il principale e più evidente aspetto positivo di tali strutture è l'intento di rendere possibile, anche per chi si trova in stato di detenzione, l'effettuazione di studi a

livello universitario, nonostante tutto l'impegno che tale attività comporta. Agire per creare situazioni e condizioni tese a minimizzare tutti gli ostacoli che lo status detentivo frappone al compimento degli studi universitari (difficoltà di seguire i corsi, di disporre del materiale di studio, di contatti con docenti e colleghi, di convivenza con soggetti, con altre propensioni, dediti ad altre attività e sistemi di relazione, difficoltà di concentrazione e di equilibrio psicoemotivo, ecc.), costituisce senz'altro una scelta virtuosa, protesa a tutelare la pienezza del diritto allo studio, ai massimi livelli, nonostante il carcere, come emblematica valorizzazione dell'istruzione, come risorsa della funzione rieducativa, costituzionalmente prevista.<sup>3</sup> Di più consentire ai detenuti di frequentare corsi universitari e conseguire la laurea rappresenta un rovesciamento e una destrutturazione degli stereotipi negativi e dei pregiudizi che si associano allo stigma di detenuto. E tuttavia, se si vuole assumere a pieno il valore di queste misure, non va trascurato il "rovescio della medaglia", la considerazione degli aspetti che alle stesse possono associarsi in senso contrario. Lì dove i posti nelle sezioni per studenti non sono disponibili per tutti, la selezione degli ammessi può prestarsi a logiche premiali e disciplinari, con l'effetto non solo di implementare criteri discriminatori più o meno arbitrari, ma soprattutto di vani-

---

<sup>3</sup> Sui principi ispiratori, le problematiche connesse e la situazione dei Poli Universitari in Italia vedi V. Friso, L. Decembrotto (2019).



ficare il senso stesso di attivazione della risorsa, come attuazione e tutela del diritto allo studio. Di più la destrutturazione dello stigma, di cui si è detto, può comportare un effetto paradossale; la distinzione tra detenuti buoni, che si impegnano, che si riabilitano, rovesciando il corso degli errori precedenti, al punto di raggiungere una laurea, e tutti gli altri, quelli che restano invischiati nelle loro carriere devianti, con tutte le negatività che le caratterizzano, non ultimo un percorso irreversibile di recidive seriali. Così lo stereotipo negativo del delinquente detenuto, come archetipo, ne esce rafforzato. Senza contare che se, al conseguimento della laurea, a fine detenzione, non seguisse una collocazione lavorativa e professionale conseguente, tutto l'impegno profuso negli studi si trasformerebbe in più pesante e frustrante delusione, venendo ancora una volta a rimarcare lo svantaggio discriminatorio dello status di ex detenuto, con il rischio di provocare l'effetto contrario rispetto alla riabilitazione associata al conseguimento del titolo, con conseguente facilmente prevedibili. Tutto ciò è tanto più probabile quanto più l'esperienza di studio viene vissuta, interpretata e rappresentata come meritevole percorso di riscatto individuale, come risorsa aggiuntiva di un'idea individualistica di rieducazione, anziché essere concepita come crescita di capacità di analisi e sviluppo di una consapevolezza più ampia e profonda della realtà, della propria esperienza, delle proprie necessità e capacità, ma anche della condizione degli altri reclusi, della natura e delle funzioni del

carcere, del sistema sociale di cui è espressione, prodotto e strumento. Dove la cultura non si limita ad essere strumento di riabilitazione personale e progetto di vita, ma consapevolezza critica e più ampia e profonda visione delle cose, a vantaggio dell'intera popolazione reclusa. La cultura in carcere non come supporto di un'élite culturale, ma come risorsa per un cambiamento di clima e di una crescita di consapevolezza collettiva.

Anche in questo caso è evidente come le condizioni materiali e le variabili culturali del contesto in cui si svolge il diritto allo studio in stato di reclusione rischino di minare gli aspetti più sostanziali dell'esercizio dello stesso.

### c) *Il lavoro*

Il lavoro in carcere costituisce, come noto, una sorta di diritto/dovere, insieme risorsa che dovrebbe essere garantita per migliorare complessivamente il proprio status detentivo e implementare il percorso rieducativo, e come regola cui adeguarsi per dimostrare la propria partecipazione al programma trattamento e l'adeguamento all'organizzazione istituzionale. Ma altrettanto noto è come le modalità che lo caratterizzano e gli elementi in gioco nel contesto in cui si svolge svuotino decisamente il senso di questo diritto come "risorsa del trattamento" (M.G. Mattarolo, A. Sitzia, 2017).

Basti considerare la scarsità dei posti di lavoro, tali da occupare mediamente il 20% dei reclusi, a turno, per periodi di tempo limitati,

il carattere esecutivo delle attività, per la maggior parte di manovalanza legata alla riproduzione dell'organizzazione carceraria; perciò, in stragrande misura, priva di valenze formative e professionalizzanti, spendibili nella vita esterna post detentiva; la deliberata inferiorità retributiva e l'assenza di tutele sindacali, il rischio che la scarsità si traduca in strumento premiale, finalizzato al mantenimento della disciplina e conformità di comportamento; il vissuto dell'attività lavorativa come semplice evasione, anestetico della noia da inattività, piccola risorsa economica per il miglioramento della vita interna e la riabilitazione nei rapporti familiari, grazie ai piccoli aiuti spediti a casa. Tutti aspetti dequalificanti e discriminatori che mettono in luce quanto il lavoro in carcere rifletta due tratti sostanziali della condizione detentiva: l'essere punizione, afflizione, dequalificazione, tale da non meritare condizioni lavorative ugualmente garantite rispetto al lavoro esterno, l'essere riflesso delle logiche autoconservatrici dell'istituzione, naturalmente orientate e condizionare ogni aspetto alla propria riproduzione. Anche in questo caso dunque le condizioni di fatto in cui dovrebbero essere esercitati e tutelati i diritti connessi al lavoro vengono a condizionare decisamente, se non a svuotare, la possibilità del loro esercizio e tutela.

d) *La sessualità*

Prendiamo ancora in considerazione questo aspetto, tuttora, quantomeno nella situazione italiana, negato e rimosso, proprio perché vale la pena di considerare come lo

stesso non debba prestarsi ad essere idealizzato come raggiungimento della pienezza della parità, dell'espressione di sé affettiva e sessuale, dell'affermazione e del rispetto della propria intimità, ove questo ambito sostanziale dell'esperienza umana venisse ammesso. Proviamo infatti a immaginare quale sarebbe la qualità delle relazioni affettive, con implicazioni sessuali, in uno spazio di tempo limitato, a cadenze programmate, eventualmente "meritate", in ambienti anonimi e spersonalizzati, ad utilizzazione seriale, disagiati anche per il partner esterno, con evidenti condizioni discriminatorie tra chi una relazione più o meno regolare e stabile ce l'ha, e chi è solo, magari avendola persa proprio in seguito allo stato detentivo. Ma proviamo anche a pensare alla qualità di tale relazione, dove vanno a riversarsi le angosce, le ansie, i sensi di colpa, le richieste di compensazione, le pretese, le paure, le frustrazioni che la condizione detentiva, ma anche, da entrambe le parti, la prolungata separazione forzata, comportano. Con ciò non si vuol certo sminuire, e ancor meno, scoraggiare, l'apertura di spazi di affettività e di intimità nel contesto carcerario, ma sollecitare a considerare limiti e condizionamenti che comunque deriverebbero dallo stesso, così da prevenire facili idealizzazioni liberatorie e guardare comunque con piena consapevolezza critica alla realtà detentiva. Del resto, al contrario, sul rovescio della medaglia, ritroviamo le stesse ragioni che, fino ad oggi,

hanno impedito l'introduzione di questo sostanziale diritto nel sistema carcerario italiano.<sup>4</sup>

Se, come si è sostenuto,<sup>5</sup> la privazione della sessualità assume il carattere lesivo dell'integrità psicofisica della persona, costituzionalmente tutelata, tale da provocare la regressione della pena alla sua dimensione premoderna, essa appare essere espressione pregnante della pena detentiva in sé, in quanto inevitabile attacco a quella integrità, che la pone in continuità con il carattere vendicativo ed afflittivo, proprio della penalità premoderna, che la modernità altro non ha fatto che ereditare e rimodulare. Se la sessualità è di per sé espressione dell'intensità e della pienezza del piacere, è quasi necessitato che sia la prima forma di "edonismo" a cadere, a simbolo e indicatore di una sanzione che è, prima di tutto e nella sua sostanza, afflittiva.

In secondo luogo, se la detenzione, come punizione, è la risposta alla colpa del reato, non possiamo pensare che la sessualità sia irrilevante rispetto al senso di colpa che, nella cultura e nell'etica italico-religiosa, in particolare, infetta l'idea della stessa, così da dover essere espunta per prima da un percorso che si vuole emendativo e di riabilitazione personale, quasi a mo' di primo inevitabile segno di recupero e "purificazione"? In altre parole si può ritenere che tra l'idea della colpevolezza che motiva la punizione e il senso di

colpa che ancora inquina la sessualità ci sia una sorta di torbida simbiosi, tale per cui la concessione della sessualità in carcere rappresenterebbe un rovesciamento inaccettabile e assoluto dell'idea della necessaria espiazione. Tra colpa per il reato e colpa per la sessualità si può cogliere così una sintonia e una comune radice difficile da districare. La sessualità come godimento incompatibile e inammissibile. Un divieto che poi di fatto leggittima e copre tutte le sotterranee e trasversali forme di soddisfazione di fatto consentite. Un'emblematica espressione delle tante ipocrisie che caratterizzano la sfera della penalità, in quanto tale. È vero che lì dove la sessualità in carcere è stata esplicitamente consentita, tale intrico potrebbe risultare in qualche misura dipanato, salvo considerare in ogni caso i condizionamenti "ambientali" a vari livelli, più sopra rilevati. Ma il vizio di fondo di quella radice della penalità sembra rappresentare tuttora il principale ostacolo ad un provvedimento sostanziosamente riformatore.

Qui dunque la dimensione degli elementi informali di contesto, come condizionamento e limite all'applicazione concreta dei diritti, che stiamo cercando di cogliere, come un filo rosso che collega i vari aspetti fino a qui rilevati, risulta assumere una pervasività e una radicalità tali da non consentire neppure la formulazione e il riconoscimento dei diritti,

<sup>4</sup> Dell'ampia letteratura sul tema consigliamo ricostruibile in rete G. Salierno (1973); L. Boccadoro, S. Carulli (2008); A. De Sensi (2020); L. Cuppari (2019).

<sup>5</sup> Il riferimento qui è all'intervento di Mauro Palma nell'ambito di un webinar organizzato da Antigone Emilia Romagna in data 12 aprile 2021.

cioè del sostanziale diritto nel sistema carcerario italiano.

#### 4. Instabilità e ambivalenze dei diritti in carcere

Non è dunque possibile ragionare dei diritti in carcere, e soprattutto analizzare in modo metodologicamente adeguato la loro fondatezza materiale e la loro praticabilità, se non si tengono in conto gli elementi essenziali fondativi dell'insieme dell'istituzione, che così riassumiamo:

- La punitività come ragion d'essere del carcere, in quanto strumento essenziale dell'afflittività retributiva.
- La scarsità di ogni tipo di risorsa che attenui la sofferenza congenita alla vita reclusa o inserisca opportunità diverse rispetto alla centralità egemone della stessa.
- La funzionalità di ogni aspetto della realtà del carcere, di ogni istanza e modalità all'autoconservazione dell'istituzione in sé e della sua organizzazione autopoietica.

Se assumiamo consapevolmente questi aspetti come riferimento della nostra osservazione sul tema, è inevitabile imbattersi nei seguenti tratti caratterizzanti dei diritti in carcere, quali sono emersi dagli esempi precedenti:

- La maggior parte delle risorse rese disponibili ad attenuare la durezza della vita reclusa e a realizzare elementi di trattamento (lavoro, sanità, istruzione, attività ludico-culturali, benefici e alternative alla pena ecc.), se

ha il suo pro, a favore dei beneficiari, ha anche il suo contro, in termini di scarsità, perciò di selettività nell'attribuzione e di fruibilità premiale, utile al rafforzamento della disciplina interna, così manifestando e confermando una congenita ambivalenza.

- Ogni riconoscimento di diritti e miglioramento ha carattere provvisorio e instabile, potendo venire ridimensionato, sospeso o revocato, ad ogni minima emergenza o prevalente istanza organizzativa. Celle aperte, fruibilità di spazi e infrastrutture, attività sportive, contatti con l'esterno, attività culturali, accessibilità e presenza del volontariato, istruzione, la stessa continuità di presenza nello stesso istituto, sempre a rischio di trasferimento.

- Le risorse e le esperienze positive, al di là della loro indiscussa qualità, di volta in volta "pilota" o "di eccellenza", si prestano al ruolo di "fiori all'occhiello" degli istituti, atte a spendere immagini rassicuranti che lasciano nell'ombra lo stato di privazione e di disagio della maggior parte dei reclusi; così come a costruire e spendere edificanti retoriche sull'efficacia rieducativa della pena e sul suo potenziale di riabilitazione umana, quando, nei fatti, ciò è riservato ad un numero limitato di persone, in dimensioni spesso contenute e con esito incerto, mentre la grande maggioranza dei reclusi ne è escluso. Il numero elevato di recidivi, a conferma di ciò, si commenta da solo.

- Ad uno sguardo d'insieme, alla luce di queste osservazioni, il carcere appare come

un terreno minato, dove provvisorietà, ambivalenza, strumentalità funzionale, logiche di potere, subdole conflittualità rendono per lo più ogni aspetto pur positivo, instabile, ambiguo e cangiante, per cui il rischio di passi falsi è sempre dietro l'angolo<sup>6</sup>.

### 5. Effetti paradossali

In altra sede ho cercato di approfondire i motivi per cui in molti casi le norme producono effetti opposti rispetto alle finalità dichiarate e programmate. Mi limito a richiamare alcuni esempi, particolarmente significativi (G. Mosconi, 2018).

Il proibizionismo in materia di droghe costituisce una condizione fondamentale per rendere il traffico illegale altamente proficuo, data la possibilità di alzare il prezzo delle sostanze fuori controllo, proprio perché proibite e distribuite in condizioni di tendenziale sotterraneo monopolio, conseguito con mezzi illeciti, non esclusa la violenza. Ciò viene ovviamente a costituire un incentivo per i traffici illegali.

Il proibizionismo appare dunque indurre diverse aree di criminalità. Oltre al grosso traffico, la microcriminalità predatoria agita dai

tossicodipendenti per procurarsi i mezzi necessari per l'acquisto delle sostanze, agli elevati prezzi determinati dal mercato illegale; il piccolo spaccio, pure come attività dei tossicodipendenti con il medesimo scopo, con l'effetto di fare nuovi proseliti ed estendere l'area del consumo; lo scontro violento tra settori della criminalità organizzata, per accaparrarsi il controllo monopolistico delle aree di spaccio; tutte le attività illecite connesse al riciclaggio del denaro sporco, spesso investito in attività speculative, inutili e devastanti; la sfera della corruzione connessa all'esercizio di tali investimenti. Ce n'è abbastanza per constatare quanto il proibizionismo produca tutta una serie di attività illecite, che costituiscono l'esatto contrario delle finalità dichiarate, con il divieto della vendita e del consumo, per vie legali, al supposto fine di impedire gli effetti nocivi del consumo di droghe.<sup>7</sup>

Altrettanto in tema di immigrazioni, i divieti e gli ostacoli frapposti a vie legali di accesso ai paesi che ne sono meta incentivano il carattere remunerativo dei traffici illegali dei passaggi, sollecitando l'attività di trafficanti e scafisti nell'ingaggio di esseri umani nei viaggi della disperazione e nella gestione illegale del mercato del lavoro; il che ha come naturale corollario la precarietà dei mezzi di

<sup>6</sup> Per un aggiornamento sulla realtà carceraria in Italia rinviamo, oltre che al sito del Ministero di Giustizia, sez. DAP, ai rapporti annuali dell'associazione Antigone, e all'omonimo sito, al sito della rivista "Ristretto orizzonti" e della rivista "Voci di dentro", nonché all'agile testo di F. Vianello (2019), alla cui

ampia bibliografia rinviamo. Vedi anche S. Anastasia, P. Gonnella, 2005,

E. Kalica, S. Santorso (a cura di), 2018.

<sup>7</sup> Della vastissima letteratura sul tema, nell'economia del nostro discorso, ci limitiamo a citare G. Arnao (1990), A. Averni (1999), M. Verga (2004), M. Thomson (2009).

trasposto, per abbassare i costi e aumentare i guadagni, la pericolosità dei viaggi e gli esiti tragici che spesso li caratterizzano. Anche in questo caso la finalità di limitare e ostacolare i flussi migratori si traduce nel suo esatto contrario: l'incentivazione degli stessi.<sup>8</sup>

Ancora nel campo degli incendi boschivi gli investimenti per spegnere gli stessi e per il rimboschimento delle aree danneggiate, o comunque per riparare i danni, anche in via assicurativa, lungi dal tutelare i boschi, costituiscono un incentivo per l'estendersi degli incendi dolosi, al fine di trarre i vari vantaggi economici che ne derivano.<sup>9</sup>

Per questi e per tutti gli altri esempi che potremmo portare a conferma del frequente "effetto contrario" delle norme non sarebbe difficile rilevare come tale fenomeno sia l'effetto delle variabili informali che caratterizzano il contesto in cui le norme stesse dovrebbero andare applicate: interessi materiali, rapporti di potere, sistemi di relazione, bisogni indifferibili, procedure informali di interazione e di contrattazione, e molto altro, sono elementi che giocano il loro influsso nel contesto in cui le norme dovrebbero trovare applicazione, determinando esiti opposti rispetto alle finalità dichiarate dalle stesse, mettendo a rischio o vanificando i diritti che dovrebbero più o meno direttamente tute-

lare. In coerenza con questo approccio analitico potremmo riscontrare nella pena del carcere un altro esempio emblematico di "effetto contrario". Se infatti la pena, per come definita dalla Costituzione, dovrebbe avere nella rieducazione e nella riabilitazione la sua principale finalità, troppo noti ed evidenti sono gli aspetti che dimostrano il fallimento della stessa, per non ravvisare anche in questo caso, un esempio particolarmente significativo di quanto stiamo rilevando. L'alto tasso di recidività, costantemente intorno al 70%, da un lato, e il dimostrato crollo dello stesso, intorno al 20%, in caso di fruizione di misure alternative alla detenzione, ne sarebbero già sufficienti conferme (F. Leonardi, 2007; D. Terlizese, G. Mastrobuoni, 2017; D. Stasio, 2017). Ma la gamma degli elementi associati alla pena detentiva, che agiscono contro una proficua e consapevole reintegrazione sociale, è assai complessa e articolata. Basti ricordare non solo gli effetti della stigmatizzazione sociale, nei termini della scarsa disponibilità di risorse utili e necessarie per il reinserimento, ma il senso di fallimento e di inadeguatezza del sé, il disadattamento alla vita esterna, la perdita delle competenze per l'autosufficienza, il conseguente senso di insicurezza e di inadeguatezza del sé, il restare riferiti ai circuiti, alle relazioni, alle abitudini e ai significati del mondo carcerario come elementi identitari difficili da superare; sono

<sup>8</sup> Della altrettanto vasta letteratura sull'immigrazione, ci limitiamo qui a menzionare alcuni titoli mirati sul traffico di migranti irregolari. Vedi in proposito D. Pangerc (2012), C. Giudici (2015), L. Napoleoni (2017), G. Campesi (2015).

<sup>9</sup> Vedi vari documenti sul tema su questi siti: [www.Altraeconomia/incendi/mercato](http://www.Altraeconomia/incendi/mercato); [www.post.it](http://www.post.it).



tutti, insieme ad altri, elementi che confermano il rovesciamento della funzione rieducativa della pena. Troppi sono gli elementi che motivano l'inadeguatezza rieducativa della pena detentiva per poterne trattare adeguatamente in questo spazio.<sup>10</sup> Ci limitiamo a ricordarne alcuni: l'insufficienza e lo schematicismo delle risorse trattamentali, la scarsità e l'inadeguata preparazione degli operatori preposti, le ambivalenze e le ambiguità relazionali tra gli stessi e i detenuti, l'imposizione di fatto del percorso trattamentale, l'artificialità ed estraneità dell'ambiente in cui ha luogo. Ecco alcuni dei fattori informali del contesto in cui dovrebbe realizzarsi la rieducazione come dettato normativo, ma anche come diritto, ad esso conseguente, ad un adeguato reinserimento sociale, che ne determinano il fallimento, confermando la fondatezza del paradigma dell'"effetto contrario" che stiamo applicando. La frattura tra diritto in astratto e relazioni sociali, con tutte le variabili ad esse implicite, si conferma ancora una volta alla base della delusione delle aspettative e al fallimento delle finalità predefinite dalle norme, e con esse, della violazione dei diritti sostanziali che le stesse dovrebbero tutelare. Emblematica, in questo senso, la distanza che c'è tra la maggiorazione di pena che la legge prevede in caso di recidiva, con intento deterrente, ma anche rieducativo, e quanto messo in luce ormai da molto tempo, sul piano dell'analisi fattuale, dal paradigma dell'etichettamento, per cui il rafforzamento

seriale delle sanzioni altro non fa che incrementare il circolo vizioso che connette la stigmatizzazione operata dal diritto, al rafforzamento dell'identità deviante. Nello stesso senso potremmo rilevare come le varie misure anticovid adottate in carcere per limitare il diffondersi del contagio (chiusura del rapporto con l'esterno, sospensione delle attività, limitazione degli spostamenti interni, compressione degli spazi e delle convivenze) hanno verosimilmente facilitato, a causa della più intensa e prolungata promiscuità tra soggetti potenzialmente o di fatto contagiati, oltre alla crescita dell'ansia, del senso di isolamento e del disagio tra i reclusi, il diffondersi dell'epidemia all'interno delle carceri.

## **6. L'irreformabilità del carcere: un educatore irrecuperabile**

E' dunque l'insieme delle condizioni di fatto che caratterizzano il contesto della realtà carceraria a rendere altamente improbabile e precaria l'effettiva applicazione e tutela dei diritti dei reclusi, per come sono definiti da regolamenti e ordinamenti, in applicazione dei principi più generali definiti dal diritto (in primis dalla Costituzione). Allo stesso insieme dobbiamo riferirci per cogliere i motivi della sostanziale irreformabilità del carcere. Molti sono i segnali che possiamo cogliere a conferma di questo stato di cose.

---

<sup>10</sup> Ne ho trattato in modo più ampio in G. Mosconi, 2021, pp. 44-47.

Il continuo altalenarsi di riforme e controriforme che si succedono quasi sistematicamente, come accaduto negli ultimi decenni. Alla riforma del 1975 seguono le disposizioni restrittive e selettive del 1977 e la stagione dei decreti emergenziali dei primi anni 80. Alle pur ambivalenti aperture della legge Gozzini (G. Mosconi, 1986), seguiranno le restrizioni detentive introdotte per determinati reati di criminalità organizzata (art. 4 bis, 41 bis O.P., 416 bis CP), nonché la sospensione per oltre 15 anni di ogni intervento indultivo e amnistiale, connesso alla stagione di Tangentopoli. Senza potere in questo spazio ricostruire una serie completa degli andamenti legislativi, ricordiamo ancora, a mo' di esempio, come all'indulto e ai promettenti lavori riformatori della commissione Pisapia, del 2006, seguì la stagione restrittiva dei governi Berlusconi, con il ministro Maroni, così come le aperture successive alla sentenza Torreggiani, peraltro insufficienti a stabilizzare un decongestionamento del sovraffollamento carcerario, nonostante i lavori degli Stati Generali, rimasti pressoché lettera morta, vengono seguite dalle ristrettezze dei decreti Salvini (2017), in buona misura tuttora in vigore. Si direbbe quasi che le riforme, o le promesse di riforma, vengano presentate, come premessa di nuove campagne "Law and Order", a soddisfazione restauratrice di un'opinione pubblica rappresentata come allarmata e desiderosa di rassicurazioni

regressive, in un sofisticato gioco di controllo sociale. È ovvio che il carcere, le sue caratteristiche e tutto ciò che esso significa giochino un ruolo di primo piano nel clima associato a questi provvedimenti, anche se gli stessi si collocano in ambiti ad esso limitrofi e sintonici.

L'inefficacia delle misure alternative nel costituire una risorsa alternativa ai processi di ricarcerizzazione e di decremento della popolazione reclusa. L'introduzione di nuove e più estensive misure alternative (affidamento in prova al servizio sociale fino ai 4 anni di condanna, ampliamento della detenzione domiciliare, messa alla prova per gli adulti, lavori di pubblica utilità, giustizia riparativa ecc.), non si sono tradotte in una corrispondente diminuzione della popolazione reclusa. All'estensione della concessione delle misure alternative si è accompagnato, salvo episodiche eccezioni, il ricorrente incremento della popolazione reclusa, tanto che, con riferimento alla prima, si è parlato di un effetto "a macchia d'olio" del processo di estensione complessiva della penalità<sup>11</sup>. D'altra parte la rilevazione dello status giudiziario dei reclusi registra costantemente la presenza di un 60% di condannati che, data l'entità della pena inflitta, potrebbero godere di misura alternativa, ma restano in carcere, a conferma della

<sup>11</sup> Metafora diffusa negli interventi sul tema, in particolare nei rapporti dell'Associazione Antigone sopracitati e nei precedenti, a proposito dell'andamento delle misure alternative.



scarsa efficacia delle stesse per ridurre la popolazione carceraria.

*La giustizia riparativa.* Tradurre un reato da violazione di beni e valori così importanti da essere tutelati dallo Stato al punto di prevedere una sanzione afflittiva per un accadimento che riguarda due o più persone, così che il conflitto che ne deriva può venire risolto attraverso un accordo tra le stesse rappresenta evidentemente un salto di paradigma che rovescia l'approccio penalistico al problema (J. Bernat de Celis, L. Hulsman, 2001; L. Eusebi, 2015). Ma il riconoscimento di questo sovvertimento è assai poco limpido ed esplicito nel modo in cui la giustizia riparativa trova spazio nel nostro ordinamento, essendo comunque inserita nella cornice della concezione penalistica degli eventi<sup>12</sup>. Se infatti essa viene attivata a procedimento avviato, nelle fasi precedenti alla possibile sentenza di condanna, è evidente il condizionamento che tale minaccia esercita sul tentativo di mediazione e riparazione, sia sulle motivazioni dell'autore del reato che sulle pretese da parte della vittima, con accenti strumentali da una parte e ricattatori dall'altra. Ma ancor maggiore è il travisamento se la giustizia riparativa viene avviata a condanna avvenuta, come modalità di esecuzione di una misura alternativa, o ancor peggio come condizione cogente per la sua concessione. In questo caso, infatti, essa non solo non viene a costituire un'alternativa alla giustizia penale, ma si traduce in un onere aggiuntivo alla stessa,

che si aggiunge in modo necessitato a quelli intrinseci alle modalità di esecuzione della misura alternativa. Sullo sfondo, ma non in disparte rispetto a queste deformazioni, permangono il carcere e la sua punitività, come fulcro del contesto in cui la riparazione viene proposta e agita.

Se, nonostante le evidenze ora rilevate, non si riescono a trovare provvedimenti che modificano sostanziosamente questo stato di cose, la nostra attenzione deve spostarsi su quei fattori strutturali informali che stanno alla base dell'inamovibilità degli elementi fondanti dell'istituzione carceraria, costituendone la più intrinseca essenza. Essi sono così riassumibili.

- La funzione sostanzialmente afflittiva e punitiva dell'istituzione, preordinata per indurre sofferenza.

- La sua naturale e strutturale vocazione ad auto-conservarsi come sistema disciplinare, principalmente orientato a consolidare l'ordine interno, fondato sulla struttura burocratica della sua organizzazione, sulle prerogative e le risorse di ruolo di agenti e operatori, sulla gestione illecita e nascosta della scarsità sia da parte dei reclusi che dello staff, sulla gestione tattica dei rapporti tra interno ed esterno.

- La carenza endemica e congenita di risorse adeguate allo svolgimento delle sue

---

<sup>12</sup> Rinvio in proposito a quanto sostenuto in G. Mosconi (2018), con relativa bibliografia essenziale.

funzioni, soprattutto quelle di ordine trattamentale e pedagogico, ammesso e non concesso che la funzione rieducativa della pena sia gestibile in una struttura aliena, artificiale, imposta ed avulsa dalla realtà sociale.

- La funzione simbolica delle retoriche fondanti ed insieme prodotte dall'istituzione, incentrate sulla rappresentazione della colpa, del castigo meritato e responsabilizzante, della vendetta pubblica, della neutralizzazione dei pericolosi e della garanzia della sicurezza, come lotta al crimine, come risorsa enfatizzata e praticata per la costruzione e la polarizzazione del consenso, non da ultimo con finalità elettorali e di conflitto politico (D. Garland, 2006; M. Pavarini, 2015; S. Anastasia).

## 7. Tra garantismo e riformismi. Il rischio dell'impotenza

In sintesi, a fronte di questa reiterata conferma della sostanziale irriformabilità del carcere, c'è il rischio che la retorica riformatrice e il pur irrinunciabile impegno garantistico in tema di tutela dei diritti si pongano in una funzione di copertura legittimatrice dello *status quo*. Un carcere ipotizzato come sempre riformabile può rimanere quello che è, o addirittura deteriorarsi, nell'attesa *sine die* delle agognate riforme. Così come un carcere in cui c'è la possibilità di intervenire contro singoli casi di violazione palese dei diritti difficilmente vedrà le generali condizioni di violazioni o limitazioni dei diritti come concre-

tamente superabili. Il riformismo come ideologia e l'impegnato lavoro per le riforme in materia penitenziaria, tanto più se non si confrontano rigorosamente con le condizioni di applicabilità delle progettualità proposte, rischiano di funzionare paradossalmente da alibi rispetto alla comprovata immutabilità dell'esistente e al mantenimento dello *status quo*, sempre accettabile, proprio perché prima o poi immaginato come modificabile.

Ma più in generale, a fronte della consistenza e radicalità di questi aspetti strutturali quale possibilità applicativa e quale funzione di fatto rivestono le principali retoriche orientate a disegnare non solo il versante riformatore, ma anche quello garantista di legittimazione della penalità, secondo quanto abbiamo menzionato all'inizio?

La concezione della pena come privazione della sola libertà, lasciando inalterata la titolarità e la fruibilità di tutti gli altri diritti costituzionalmente garantiti è uno dei cardini, come noto, della concezione moderna della penalità, che ha segnato il passaggio alla "dolcezza delle pene". Ma se, in linea di principio, questa concezione, sotto il profilo giuridico, può apparire ineccepibile, essa va riconsiderata e valutata alla luce della realtà dei fatti. È infatti evidente che la privazione della libertà non incide solo sulla libertà di movimento, ma coinvolge a fondo anche molti altri diritti, che da quella privazione risultano fortemente condizionati e limitati, se non annullati. Così è per il diritto al lavoro, all'istruzione, alle re-

lazioni sociali, affettive e famigliari, alla libertà di espressione, alla salute, all'iniziativa economica, alla partecipazione democratica, e diversi altri, incluso, per quanto si è detto, il diritto alla rieducazione; per non dire del diritto all'eguaglianza, considerati anche gli effetti sociali e giuridici dell'etichettamento penale. Il diritto alla libertà, infatti, alla luce di queste considerazioni, andrebbe concepito non come uno dei diritti fondamentali alla pari di tutti gli altri, ma come una precondizione fondativa per il pieno godimento degli stessi.

Anche l'idea del "diritto penale minimo", se viene intesa, nel suo nucleo essenziale, come esercizio di un minimo di afflittività, di poco superiore alla perdita di vantaggi che si soffrirebbe rinunciando al compimento del reato, quindi con un minimo di efficacia deterrente, va posta a confronto con le varie ragioni che risultano privare di efficacia la funzione di prevenzione generale della pena. Per limitarci alle principali, ricordiamo da un lato l'assoluta eterogeneità dei beni oggetto di privazione (libertà versus beni e vantaggi illeciti), tale da rendere infondata una possibile comparazione; dall'altro la distonicità delle sfere motivazionali tra minaccia della pena e compimento del reato, tanto più se la concezione minimalistica della prima comportasse un sofisticato e improbabile calcolo del rapporto tra costi e benefici (U. Curi, G. Palombarini 2002, a cura di; A. Baratta 1985, a cura di).

Infine consideriamo, come strettamente collegata all'approccio minimalista, l'idea del

carcere come *extrema ratio*, nell'armamentario delle pene edittali. Essa appare una concezione ampiamente condivisa e riproposta a soluzione possibile delle carenze e delle criticità da più parti rilevate, se non denunciate. Ma quale è il limite del carattere estremo della sanzione detentiva, a fronte di un'offerta più o meno ampia di misure alternative? Si tratta di un confine assai vago, discutibile e discusso, suscettibile di continue variazioni, come riflesso delle dialettiche e delle contrattazioni politiche di volta in volta in corso. Ma soprattutto il permanere del carcere nel sistema della graduazione delle pene non può che assegnargli paradossalmente, pur nel suo carattere "estremo", una funzione centrale e preponderante, tale da riflettersi sul senso e sul carattere delle altre sanzioni, nella misura in cui rappresenta il limite a cui ricorrere in caso di inefficacia delle stesse. O quantomeno questo rappresenta un serio elemento di ambiguità rispetto alla presunta ed affermata marginalità della misura detentiva.

Un esempio di tale logica si può cogliere a proposito delle misure adottate per sfollare le carceri in occasione dell'emergenza da Covid 19. Il ricorso alla detenzione domiciliare per condanne o residui pena inferiori ai 18 mesi sarebbe di per sé già applicabile e fruibile per condanne inferiori ai due anni. Ma il DL 28/10/20, n. 137, sotto l'apparente ricorso speciale a tale misura, in funzione deflattiva, l'ha sottoposta ad una serie di preclusioni e ostatività (evasione o tentata evasione, maltrattamenti domestici, sanzioni disciplinari), che hanno di fatto ristretto, all'insegna del

permanere della centralità del carcere, l'alternativa ottenibile prima del provvedimento.<sup>13</sup>

## 8 Tra riduzione del danno e abolizionismo

Allora, se assumiamo questo approccio critico sul rapporto tra concezioni e retoriche riformatrici e concreto contesto in cui quei principi e progettualità dovrebbero trovare applicazione ogni intervento migliorativo, umanizzante, garantistico, riformatore rischia di apparire strumentalizzabile, offrendo alibi, al di là delle migliori intenzioni, al permanere dell'istituzione in quanto tale, con tutte le sue distorsioni e negatività? Gli interventi generalmente riconducibili all'area della "riduzione del danno" (da carcere), agiti dalle varie forme di volontariato potrebbero paradossalmente consolidare le condizioni del riprodursi del danno stesso? Assumiamo che, a fronte della generale negatività del carcere e delle molte criticità che lo caratterizzano non ha senso rifiutare o forse anche solo criticare tutto ciò che può alleviare o ridimensionare in qualche modo tale situazione. Ma riteniamo necessaria una duplice consapevolezza.

- I singoli casi, le singole criticità non sono che il riflesso di una situazione complessiva, che si rivela nella specificità delle singole e varie emergenze, le quali possono essere de-

scritte, commentate, gestite come testimonianza diretta della generalità di quella situazione, con piena consapevolezza delle sue basi strutturali e funzionali.

- L'impegno profuso nel singolo intervento non può far perdere di vista la negatività e la sostanziale inamovibilità del contesto complessivo in cui si colloca, le sue radici, le sue logiche, le sue funzionalità, le sue rappresentazioni, a loro volta come espressione del contesto sociale di cui il carcere, con le sue narrazioni e selettività, è strumento essenziale di conservazione e di consolidamento. Perciò è sensato ritenere che gli interventi riformatori, garantistici, umanitari, riconducibili alla logica della "riduzione del danno", siano tanto meno strumentalizzabili e inefficaci, quanto più si associano ad una prospettiva sostanzialmente e concretamente orientata, come espressione di quella presa di consapevolezza, al superamento del carcere, come modalità di risposta alle problematiche connesse al compimento di atti illeciti. Infatti chi si muove e opera dall'interno di una esperienza diretta di intervento sul campo, per ridimensionare per quanto possibile l'afflittività della detenzione e tutelare, almeno in parte, i diritti della popolazione reclusa, potrà portare la testimonianza diretta delle difficoltà di riformare la realtà della vita detentiva, di rendere efficaci le garanzie, scardinare inveterate rigidità struttu-

<sup>13</sup> Si tratta di provvedimenti inseriti nella lunga serie di microinterventi assunti dal governo in materia carceraria, iniziata con i dpcm 25 febbraio e 5 marzo

2020, sfociati nella disposizione in oggetto, di cui all'art. 30 DL 28/10/2020, n. 137. Vedi in proposito anche G. Mosconi, 2020.

rali, senza mettere in discussione i fondamenti del macchinario penitenziario. Qui il cerchio si chiude. La difficoltà di applicare e tutelare i diritti dei detenuti nel contesto carcerario si manifesta come effetto di tutte quelle condizioni e variabili informali e strutturali profondamente radicate nell'ambito in cui si interviene, che costituiscono la più profonda sostanza del modo in cui sono concretamente applicabili o meno i diritti, in quanto predestinate a prevalere sugli stessi. È qui che si rivela la necessità dell'assunzione di un approccio radicalmente diverso alle varie problematiche sin qui sollevate. Esso, da un lato, non può non assumere la strutturalità dei processi e dei sistemi di relazione e di controllo, che di fatto limitano e comprimono la possibilità reale di applicazione e di rispetto dei diritti; dall'altro non può non assumere in radice i fondamenti del sistema che porta a costruire e gestire i fenomeni devianti di cui si occupa secondo le modalità afflittive della vendetta pubblica, a partire dalla concezione retributiva del diritto penale, e da tutto ciò che inevitabilmente ne consegue. E' qui che si dischiude, a pieno diritto, la prospettiva abolizionista, come laboratorio in cui analizzare le costruzioni sociali e le rappresentazioni dei conflitti impliciti alla devianza, le conseguenti modalità di gestione degli stessi ed i loro effetti, rivelare nello specifico la complessità dei fatti e dei comportamenti oggetto di tale costruzione, alla ricerca delle soluzioni più adeguate alla

reale sostanza degli stessi, abbandonando l'atavico paradigma della ritorsione, quindi della penalità. Dunque un cambiamento di paradigma, proteso al riconoscimento dell'oggettività e alla gestione delle variabili che condizionano di fatto l'effettività del rispetto dei diritti. Ciò si presenta doppiamente proficuo: attenuare, per quanto possibile, la negatività della condizione detentiva; aprire e rafforzare motivatamente la prospettiva del superamento del carcere (L. Ferrari, G. Mosconi, 2021)<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Alcuni passaggi di questi ultimi 2 paragrafi sono stati ripresi dal testo qui citato, con riferimento a

parti di cui sono autore. In proposito vedi anche L. Ferrari, M. Pavarini (a cura di), 2018.

## Bibliografia

- Anastasia Stefano (2013), *Metamorfosi penitenziarie*, edizioni Ediesse.ù, Roma.
- Anastasia Stefano, Gonnella Patrizio (2005), *Patrie galere*, Carocci, Roma.
- Arnao Giancarlo (1990), *Proibito capire*, Ed Gruppo Abele, Torino.
- Associazione Antigone (2021) (a cura di), *Oltre il virus. XVII rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione*.
- Associazione Antigone (2017) (a cura di), *Un anno in carcere. XIV rapporto*, in [www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)
- Associazione Antigone (2016) (a cura di), *Ritorna il carcere. XIII rapporto* in [www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)
- Averni Angelo (1999), *Proibizionismo e anti-proibizionismo*, Castelvecchi, Roma.
- Baratta Alessandro (1985) (a cura di), *Il diritto penale minimo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Bernat de Celis Jacqueline, Hulsman Louk (2001), *Pene perdute*, ed. Colibrì, Lecce.
- Bettini Romano (1983), *Il circolo vizioso legislativo*, Franco Angeli, Milano.
- Bobbio Norberto (1990), *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino.
- Boccadoro Leonardo, Carulli Sabina (2008), *Il posto dell'amore negato. Sessualità e psicopatologie segrete*, Tecnoprint, edizioni on line.
- Bourdieu Pierre (2017), *La forza del diritto*, Armando, Roma.
- Campesi Giuseppe (2015), *Frontex, Derive&Approdi*, Roma
- Catelani Alessandro, Labriola Silvano (2001), *La Costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, Giuffrè, Milano.
- Curi Umberto, Palombarini Giovanni (2002) (a cura di), *Diritto penale minimo*, ed. Donzelli, Roma.
- De Sensi Angela (2020), *Dietro le sbarre. Relazioni affettive e sessualità reclusa dei detenuti*, Santelli Ed., Milano.
- Doyal Len, Gough Ian (1990), *Una teoria dei bisogni umani*, Franco Angeli, Milano.
- Ehrlich Eugen (1913), *Grundlegung der Soziologie des Rechts*, Munchen und Leipzig, Munchen.
- Eusebi Luciano (2015) (a cura di), *Una giustizia diversa*, Vita e Pensiero, Milano.
- Febbrajo Alberto (2013), *Sociologia del Diritto. Concetti e problemi*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrari Livio, Mosconi Giuseppe (2021), *Perché abolire il carcere. Le ragioni di "No Prison"*, Apogeo, Adria.
- Ferrari Vincenzo (2004), *Diritto e società. Elementi di Sociologia del diritto*, Laterza, Roma-Bari.
- Foucault Michel (1983), *Microfisica del potere*, Einaudi, Torino.



- Friedman Lawrence M. (1978), *Il sistema giuridico nella prospettiva delle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna.
- Friso Valeria, Decembrotto Luca (2019), *Università e carcere. Il diritto allo studio tra vincoli e progettualità*, Guerini Scientifica, Milano.
- Garland David (2006), *Pena e società moderna*, Il Saggiatore, Milano.
- Gervaso Alessia (2020), *La dignità dei ristretti dalla sentenza Torreggiani all'ultima remissione alle Sezioni Unite*, in [www.http://Camminodiritto](http://www.camminodiritto.it), art. asp. Id. 5587.
- Heller Agnes (1977), *La teoria dei bisogni in Marx*, Feltrinelli, Milano.
- Kalica Elton, Santorso Simone (2018), *Farsi la galera. Spazi e culture del penitenziario*, Ombre Corte, Verona.
- Leonardi Fabrizio (2007), *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva*, in *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, 2, pp.7-27.
- Luhmann Niklas (1990), *La differenziazione del diritto*, Il Mulino, Bologna.
- Luhmann Niklas (1977), *Sociologia del diritto*, Laterza, Bari.
- Luhmann Niklas, De Giorgi Raffaele (2003), *Teoria della società*, Franco Angeli, Milano.
- Mattarolo Maria Giovanna, Sitzia Andrea (2017), a cura di, *Il lavoro dei detenuti*, University Press, Padova.
- Mosconi Giuseppe (2021), *No Prison. L'infondatezza del carcere*, in "Voci di Dentro", n. 37, pp. 43 – 47.
- Mosconi Giuseppe (2020), *Oltre la punta dell'iceberg. La filosofia punitiva più forte del virus*, in Associazione Antigone (a cura di), "Il carcere al tempo del Coronavirus, XVI rapporto sulle condizioni di detenzione", pp. 219 – 224.
- Mosconi Giuseppe (2018), *La Giustizia riparativa: definizioni, interpretazioni, applicazioni. A proposito dei lavori del Tavolo XIII degli Stati Generali dell'Esecuzione penale*. In Associazione Antigone (a cura di), "Un anno in carcere. XIV rapporto annuale sulle condizioni di detenzione", disponibile online sul sito [www.antigone.it](http://www.antigone.it).
- Mosconi Giuseppe (2018), *L'effetto contrario. La frattura simbiotica tra diritto e società*, in L. D'Alessandro, A. Montanari (a cura di), *Diseguaglianze e crisi della fiducia*, Franco Angeli, Milano, pp. 280 – 301.
- Mosconi Giuseppe (2014), *Gli indicatori sulla realtà carceraria in Italia, tra intervento legislativo e funzionalità strutturali*, in "Democrazia e Diritto", n.3, 2014, pp. 64-83.
- Mosconi Giuseppe (1997), *Oltre le "sociologie del diritto". Una proposta per una "terza via"*. in Ferrari V., Ghezzi M.L. e Gridelli Velicogna N. (a cura di), *Diritto, cultura e libertà. Atti del convegno in memoria di Renato Treves*, Giuffrè, Milano. pp. 389 – 400.

Mosconi Giuseppe (1992), *La norma, il senso, il controllo*, Franco Angeli, Milano.

Mosconi Giuseppe (1986), *La legge Gozzini. Una riforma nel conflitto*, in “Critica del Diritto”, n. 40-41, pp. 5-17.

Napoleoni Loretta (2017), *Mercanti di uomini*, Rizzoli, Milano

Pangerc Desirée. (2012), *Il traffico degli invisibili. Migrazioni illegali lungo le rotte balcaniche*, Bonanno, Arcireale.

Giudici Cristina (2015), *Mare Monstrum. Migranti, scafisti, trafficanti*, UTET, Torino.

Pasukanis Evgenij B. (1975), *La teoria generale del diritto e il marxismo*, De Donato, Bari.

Pavarini Massimo (2015), *Governare la penalità*, Bononia University press, Bologna

Pennisi Carlo, Agodi Maria Carmela (2001), *Il diritto delle burocrazie. Il welfare di cui non si parla*, Giuffré, Milano.

Pocar Valerio (2002), *Guida al diritto contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari.

Prina Franco, (2016), *I processi di implementazione delle norme. Dai diritti di carta ai diritti sostanziali*, in Cottino A. (a cura di), *Lineamenti di sociologia del diritto*, Zanichelli Editore, Torino, pp. 299-336.

Salierno Giulio (1973), *La repressione sessuale nelle carceri italiane*, Tattilo, Roma.

Stasio Donatella (2017), *Il carcere e quell'assenza di empatia con la Costituzione*, Controcanto, 12 giugno 2017, <http://www.questionegiustizia.it>

Terlizese Daniele, Mastrobuoni Giovanni (2017), *Delle pene e dei delitti. Condizioni carcerarie e recidiva*, in [http:// QuestioneGiustizia.it](http://QuestioneGiustizia.it), 2017.

Thornton Mark (2009), *Economia della proibizione*, Macerata, LiberiLibri.

Treves Renato (1980), *Introduzione alla Sociologia del Diritto*, Einaudi, Torino.

Verga Massimiliano (2004), *La droga espiatoria*, Guerini scientifica, Milano

Vianello Francesca (2019), *Sociologia del carcere*, 2a. edizione, Carocci Roma.







---

# Dignità, libertà personale e forme di tutela: dalla riforma del '75 alla normativa sull'emergenza sanitaria

*Silvia Talini<sup>1</sup>*

---

## **Abstract**

*In this contribution, the author proposes an analysis concerning the evolution of the forms of protection in the penal enforcement system, from the law n. 354 of 1975 to the most recent interventions of reform in the penitentiary and emergency legislation in the Health sector. The study highlights how, in what can be defined as the "right to the effectiveness of rights", there is a consolidated and dangerous "anomalous relationship" between the actors called to offer concrete translation of the constitutional principles of humanity and re-educational purpose (legislator, courts and administrative authorities). This gives rise to the risk of dangerous and sudden normative involutions of which the delegated law no. 103 of 2017 and some measures adopted in the attempt to stem the Covid-19 health emergency are an expression.*

Keywords: dignity, personal freedom, health emergency, Covid-19

## **1. La protezione del diritto all'effettività dei diritti nella riforma penitenziaria del '75**

È noto come la riforma penitenziaria del 1975 (legge n. 354), rappresenti un momento di *svolta* nella legislazione italiana in materia

di esecuzione penale, con la quale il legislatore ha cercato di offrire traduzione normativa ai principi costituzionali di umanità e finalismo rieducativo (art. 27, terzo comma, Cost.). Il risultato è un corpo organico e sistematico di norme che, ancora oggi, rappresenta un innegabile traguardo nel riconosci-

---

<sup>1</sup> Silvia Talini, ricercatrice di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi «Roma Tre»

mento della dignità innata e dei diritti inviolabili spettanti alle persone recluse (M. Ruotolo, 2014a; 2002).

Il cambiamento rispetto al previgente sistema (Regolamento penitenziario, 1931) è chiaramente espresso negli articoli di apertura della legge secondo cui il «trattamento penitenziario deve essere conforme ad umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona» (art. 1, co. 1, o.p.); «i detenuti e gli internati esercitano personalmente i diritti loro derivanti dalla presente legge anche se si trovano in uno stato di interdizione legale» (art. 4 o.p.). Tale disposizione appare oggi rafforzata dal nuovo terzo e quarto comma dell'art. 1 o.p.: «Ad ogni persona privata della libertà sono garantiti i diritti fondamentali; è vietata ogni violenza fisica e morale in suo danno. Negli istituti l'ordine e la disciplina sono mantenuti nel rispetto dei diritti delle persone private della libertà» (modifica introdotta dal d.lgs. n. 123 del 2018).

Si tratta, evidentemente, di statuizioni profondamente incisive che capovolgono la precedente visione del detenuto come mero (s)oggetto passivo dell'esecuzione penale, restituendogli un ruolo attivo nell'esercizio e nella difesa dei propri diritti anche attraverso la previsione di un trattamento individualizzato (art. 13 o.p.), della possibilità di accedere a misure *extra moenia* e di rendere giustiziabili le prescrizioni contenute nella legge n. 354 dinnanzi alla Magistratura di sorveglianza. In effetti, una delle novità più rilevanti della riforma risiede proprio nella previsione di un

sistema di strumenti e garanzie volto ad assicurare l'effettività delle prescrizioni contenute nella legge n. 354 in ossequio ai principi costituzionali di libertà-dignità dell'individuo (artt. 2 e 3 Cost.) (F. Modugno, 1995, pp. 107 ss.), del diritto alla difesa (art. 24 Cost.) e delle garanzie processuali (artt. 111 e 113 Cost.).

In altri termini, ciò che la riforma sembra prevedere è l'esistenza, in capo a ciascun ristretto, di un vero e proprio *diritto all'effettività dei diritti* (S. Talini, 2019).

## **2. La compressione del diritto all'effettività dei diritti ad opera delle scelte amministrative e del (silente) legislatore: il conseguente intervento delle Corti**

Nonostante il formale riconoscimento della giurisdizionalizzazione dell'esecuzione penale ad opera della legge n. 354, negli anni successivi alla riforma si è manifestata una preoccupante tendenza a ridurre la portata di tale novella ora sotto il profilo amministrativo – considerando le ordinanze della Magistratura di sorveglianza come meri suggerimenti privi di forza cogente; ora sul piano legislativo – ignorando espliciti moniti a legiferare in materia espressi in diverse pronunce della Corte costituzionale.

A fronte di questo sostanziale svilimento della giurisdizionalizzazione del sistema di esecuzione, di centrale rilevanza nel processo

di effettiva garanzia delle prescrizioni contenute nella riforma del '75 è stata l'opera della giurisprudenza nazionale e sovranazionale. In questo senso, in diversa sede, si è parlato dei diritti dei detenuti come *diritti ad effettività emersa per via giurisprudenziale* cioè di statuizioni soggettive che hanno necessitato di un lungo *iter* compiuto dalle Corti per giungere al riconoscimento di una concreta giustiziabilità e, al contempo, per vedere riconosciuta la vincolatività in concreto delle decisioni adottate dalla Magistratura di sorveglianza nei confronti dell'amministrazione chiamata ad applicarle (S. Talini, 2019, p. 483). In effetti, è solo a seguito di un lungo percorso giurisprudenziale che il legislatore è intervenuto in materia con l'introduzione – nel biennio 2013/2014 – degli articoli 35-*bis* e 35-*ter* o.p. i quali, pur tuttavia, non pongono al riparo il diritto all'effettività dei diritti da pericolose involuzioni normative.

Più ampie riflessioni sul punto presuppongono un'indagine riguardante il percorso giurisprudenziale che ha condotto all'attuale normativa in materia di istituti azionabili dalle persone ristrette a tutela dei loro diritti dinanzi alla Magistratura di sorveglianza e alle altre Autorità di garanzia.

Prima rilevante pronuncia è la n. 26 del 1999 della Corte costituzionale. Senza potersi soffermare sull'oggetto della questione e sulla tipologia di sentenza adottata, ciò che in questa sede preme rilevare è il riconoscimento dell'esistenza, in capo alle persone reclusi, di un vero e proprio diritto all'effetti-

vità dei diritti: «al riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il potere di farli valere innanzi a un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale (...), l'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti, d'altronde, è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli articoli 24 e 113 della Costituzione e caratterizzanti lo stato democratico di diritto: un diritto che non si lascia ridurre alla mera possibilità di proporre istanze o sollecitazioni, foss'anche ad autorità appartenenti all'ordine giudiziario, destinate a una trattazione fuori delle garanzie procedurali minime costituzionalmente dovute, quali la possibilità del contraddittorio, la stabilità della decisione e l'impugnabilità con ricorso per Cassazione». (punto 3.1. del *Considerato in diritto*).

La decisione (c.d. additiva di principio) avrebbe imposto un celere intervento da parte del legislatore volto a introdurre un procedimento avente i requisiti minimi della giurisdizionalità a sostegno del reclamo generico di cui all'art. 35 o.p. Nelle more di un intervento parlamentare, la questione è stata parzialmente risolta – in linea con il *dictum* dei giudici costituzionali – dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione: la sentenza n. 25079 del 26 febbraio 2003, ha ritenuto applicabile al reclamo generico il rito previsto avverso il provvedimento che dispone la sorveglianza particolare (art. 14-*ter* o.p.).

Complice il disinteresse manifestato dal legislatore a seguito della sent. n. 26 del 1999 del Giudice delle leggi, negli anni seguenti le autorità amministrative hanno continuato a

considerare le decisioni adottate dalla Magistratura di sorveglianza come atti non vincolanti tanto da indurre i giudici costituzionali a tornare più volte in argomento. Nella sentenza n. 266 del 2009 – dunque a dieci anni di distanza dalla pronuncia n. 26 del 1999 – la Corte ribadisce che le decisioni del giudice della sorveglianza non costituiscono mere «segnalazioni» assumendo, viceversa, la natura di «prescrizioni od ordini, il cui carattere vincolante per l'amministrazione penitenziaria è intrinseco alle finalità di tutela che la norma stessa persegue» (punto 6.3 del *Considerato in diritto*. Nella medesima direzione anche la sent. n. 190 del 2010 e le ord. nn. 220 del 2010 e 56 del 2011.).

2.1 L'emersione giurisprudenziale del diritto all'effettività dei diritti: la decisione n. 135/2013 della Corte costituzionale e la sentenza pilota *Torreggiani c. Italia* della Corte Edu

È negli anni 2013/2014 che si realizza una risolutiva metamorfosi, almeno sotto il profilo formale, del diritto all'effettività dei diritti nel corso dell'esecuzione penale.

Il Giudice delle leggi, con la sentenza n. 135 del 2013, ritorna sull'annosa questione relativa alla vincolatività delle decisioni adottate dai giudici della sorveglianza risolvendo un conflitto di attribuzioni tra la Magistratura di Sorveglianza di Roma e il Ministero della Giustizia.

La pronuncia, come noto, trae origine da un reclamo generico presentato da un detenuto recluso presso la Casa Circondariale di Rebibbia Nuovo Complesso, avverso un provvedimento del Direttore generale del Ministero della Giustizia che inibiva alle persone sottoposte al regime detentivo speciale (art. 41-*bis* o.p.), la visione dei canali tematici Rai Sport, Rai Storia e MTV. Il reclamante, in seguito al distacco del segnale televisivo, lamentava l'intervenuta lesione del proprio diritto all'informazione, garantito dall'art. 21 Cost. ed espressamente tutelato anche dagli artt. 18 e 18-*ter* o.p.

Il Magistrato di sorveglianza di Roma, ritenendo integrata la lesione, aveva disposto l'annullamento del provvedimento, ordinando l'immediato ripristino dello *status quo ante*; ordine tuttavia non eseguito dall'Amministrazione penitenziaria che, a conferma della volontà di non ottemperare, aveva ottenuto dal Ministero della Giustizia un'espressa nota di *non esecuzione* del provvedimento giudiziale. Il detenuto, di fronte alla negazione *de facto* di un diritto espressamente riconosciuto da un provvedimento giurisdizionale, interpella nuovamente il Magistrato di sorveglianza il quale solleva il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato.

La Corte costituzionale, dichiarandolo ammissibile (ord. n. 46 del 2012), lo risolve con la sentenza n. 135 del 7 giugno 2013: in nessuna circostanza il Ministero della Giustizia, o altro organo del Governo, può disporre che non venga data esecuzione a una

decisione del magistrato di sorveglianza assunta a norma degli articoli 14-ter, 35 e 69 o.p. L'Amministrazione penitenziaria, afferma la Corte, scegliendo di non dare esecuzione alla decisione del magistrato ha «vanificato un provvedimento di un giudice, adottato nei limiti e con le forme previsti dall'ordinamento (...)», così menomando le attribuzioni di un organo appartenente al potere giudiziario, rendendo «ineffettiva una tutela giurisdizionale esplicitamente prevista dalle leggi vigenti e costituzionalmente necessaria». Dunque, proseguono i giudici costituzionali, «se il procedimento e la conseguente decisione del magistrato di sorveglianza si configurano come esercizio della funzione giurisdizionale, in quanto destinati ad assicurare la tutela di diritti, si impone la conclusione che quest'ultima sia effettiva e non condizionata a valutazioni discrezionali di alcuna autorità», compresa l'eventuale inottemperanza da parte dell'Amministrazione penitenziaria.

Nel dichiarare la non spettanza al Ministro della Giustizia del potere di non eseguire quanto previsto nell'ordinanza del magistrato di sorveglianza – e ribadendo in via definitiva la vincolatività delle sue decisioni – la Corte rileva come non sussistano esigenze attinenti all'organizzazione penitenziaria tali da giustificare la menomazione del diritto all'informazione garantito dall'art. 21 Cost. L'inottemperanza nei confronti dei provvedimenti giudiziari concernenti i diritti dei detenuti è, dunque, illegittima perché in contra-

sto con il sistema delle attribuzioni costituzionali e con la garanzia di una tutela effettiva dei diritti.

Nella medesima pronuncia, i giudici costituzionali richiamano espressamente la nota sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo *Torreggiani e altri c. Italia* (8 gennaio 2013), nella quale i giudici di Strasburgo hanno espressamente censurato la prassi italiana di non rendere *effettivo nella pratica* il reclamo rivolto al magistrato di sorveglianza ai sensi degli artt. 35 e 69 o.p.

La pronuncia, nota soprattutto per la condanna riguardante il carattere sistematico della violazione dell'art. 3 della Convenzione (Proibizione della tortura) quale diretta conseguenza del sovraffollamento carcerario, assume primaria rilevanza anche in relazione all'accertamento dell'inefficacia delle forme di tutela presenti nel sistema italiano.

In effetti, in relazione al caso concreto da cui la sentenza *Torreggiani* trae origine, un ricorrente, ritenendo la propria dignità lesa per l'assenza di uno spazio detentivo idoneo, aveva tempestivamente presentato un reclamo ottenendo dal magistrato di sorveglianza un'ordinanza che, accertata la condizione di grave sovraffollamento dell'istituto, ordinava alla direzione del carcere di adottare tempestivi provvedimenti volti a far cessare la violazione dell'art. 3 Cedu. A tale declaratoria non aveva tuttavia fatto seguito alcun atto da parte dell'Amministrazione la quale, soltanto dopo la proposizione del ricorso davanti alla Corte di Strasburgo, aveva dato

parziale esecuzione all'ordinanza disponendo il trasferimento del detenuto in una cella più ampia.

Preso atto dell'inefficacia dei rimedi previsti all'interno della normativa italiana, i giudici di Strasburgo colgono l'occasione per affermare un principio cardine in materia di garanzia dei diritti: il previo esaurimento delle vie di giustizia interne (art. 35, co. 1 Cedu) mira ad offrire agli Stati Parte l'occasione per riparare o prevenire le violazioni; la Convenzione, tuttavia, prescrive l'esaurimento dei soli ricorsi che siano al contempo disponibili e adeguati, caratteristiche non riscontrabili nel sistema italiano «non potendo pretendersi che un detenuto che ha ottenuto una decisione favorevole proponga ripetutamente ricorsi al fine di ottenere il riconoscimento dei suoi diritti fondamentali a livello dell'Amministrazione penitenziaria».

In proposito, al fine di assicurare effettive forme di garanzia a sostegno dei diritti, non è sufficiente un'azione avente carattere meramente risarcitorio, rendendosi altresì necessaria la previsione di una serie di rimedi – di natura preventiva e compensativa – diretti sia ad impedire il verificarsi o il protrarsi della violazione, sia ad assicurare un ristoro effettivo qualora l'autorità giudiziaria accerti l'illecito (punto 53 della decisione).

Nella sentenza pilota *Torreggiani e altri c. Italia*, dunque, i giudici di Strasburgo impongono al legislatore nazionale di dotarsi, entro un anno, di una serie di rimedi preventivi e compensativi a tutela della concreta garanzia

dell'effettività delle forme di tutela azionabili dal detenuto dinanzi alle autorità di garanzia.

### **3. Le riforme legislative del biennio 2013/2014 in materia di diritto all'effettività dei diritti**

A seguito delle richiamate pronunce la maggioranza parlamentare, evidentemente mossa dal timore di una gravosa condanna sovranazionale con rilevanti conseguenze anche sul piano economico, ha adottato i decreti legge n. 146 del 23 dicembre 2013 e n. 92 del 26 giugno 2014.

Senza potersi soffermare sugli interventi in materia di riduzione del numero delle presenze in carcere, il Governo con i citati decreti è intervenuto anche in materia di strumenti di tutela distinguendo chiaramente tra un reclamo generico (art. 35 o.p.) e un reclamo avente natura giurisdizionale, oggi espressamente disciplinato dall'articolo 35-*bis* o.p. A tali istituti il decreto-legge n. 92 del 2014 ha affiancato un rimedio compensativo contenuto nel nuovo art. 35-*ter* o.p.

Per quanto concerne il reclamo *ex* art. 35 o.p. può senza dubbio dirsi che la più rilevante modifica concerne l'introduzione, tra i destinatari della procedura, dell'Autorità Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale anch'essa istituita dal decreto-legge n. 143 del 2013. Si tratta, evidentemente, della principale novella in materia di monitoraggio dei luoghi di privazione della



libertà di tipo stragiudiziale. Come noto, infatti, l'Autorità – la cui quarta Relazione al Parlamento è stata presentata il 26 giugno 2020 – vigila affinché ogni forma di privazione della libertà personale sia attuata in conformità al dettato costituzionale, alle Convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, alle leggi e ai regolamenti. A tal fine il Garante ha il potere di visitare – senza necessità di autorizzazione o preavviso – ogni struttura idonea a privare della libertà (istituti di pena, stazioni di polizia, Centri di identificazione ed espulsione, strutture di esecuzione delle misure di sicurezza psichiatriche, trattamenti sanitari obbligatori, residenze per anziani etc.), può chiedere informazioni e documenti alle amministrazioni e, in caso di accertata violazione delle norme ordinamentali o della fondatezza dei reclami generici, può adire l'autorità giudiziaria e formulare specifiche raccomandazioni. Sul punto può certamente affermarsi che l'istituzione di un organismo indipendente, preposto a un controllo di tipo non giudiziale volto ad intervenire *ex ante* sulle violazioni dei diritti, rappresenti un indubbio traguardo nel sistema di garanzie poste a tutela dei diritti dei ristretti; si tratta di un percorso di tutela stragiudiziale avviato – è bene ricordarlo – già a partire dal 1997 con l'istituzione dei primi Garanti territoriali.

Tuttavia, con riguardo alle ampie funzioni attribuite all'Autorità nazionale, si auspicano nuovi interventi di riforma volti a riconoscerle un maggiore grado di autonomia e incisività anche in forza della sua funzione

di meccanismo di prevenzione nazionale della tortura (Mpn) ai sensi del Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura. Il riferimento è alla necessità che l'Autorità implementi il proprio organico con personale altamente qualificato anche non dipendente dal Ministero della Giustizia, sì da offrire maggiori garanzie di indipendenza rispetto al potere politico e, parallelamente, all'esigenza che venga attribuito al Collegio – al pari di altre Autorità indipendenti – un potere sanzionatorio effettivo nei confronti dell'Amministrazione, così da assicurare un impatto ancor più decisivo, in termini di coerenza, dei propri risultati ispettivi. Si tratta di modifiche richieste all'Italia anche nelle osservazioni del Comitato ONU contro la Tortura del 6 dicembre 2017, in cui si invita il legislatore a garantire l'implementazione delle raccomandazioni formulate dal Garante Nazionale nonché ad assicurare un'indipendenza strutturale e finanziaria dei meccanismi preventivi già operanti a livello regionale e cittadino (par. 14 e 15).

Volgendo lo sguardo al diverso (ma connesso) profilo relativo alla tutela giurisdizionale, il decreto n. 146 del 2013, come anticipato, ha introdotto il reclamo giurisdizionale (art. 35-*bis* o.p.) proponibile dal detenuto al Magistrato nelle forme assai garantiste del procedimento di sorveglianza (artt. 666 e 678 c.p.p.). In particolare si consente al ristretto di proporre il reclamo giurisdizionale avverso i provvedimenti di natura disciplinare adottati dall'Amministrazione (art. 69, co. 6 lett. a) e contro l'inosservanza da parte della

stessa di disposizioni contenute all'interno della normativa penitenziaria, dalla quale derivi al recluso un attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei suoi diritti (art. 69, co. 6 lett. b). In seguito all'accertamento giudiziale della violazione, l'Amministrazione è obbligata ad adempiere: in caso contrario lo stesso articolo prevede l'azionabilità di un giudizio di ottemperanza dinanzi al magistrato procedente, il quale potrà ordinare alle amministrazioni di eseguire l'ordine, dichiarare nulli gli atti compiuti eventualmente in contrasto con il provvedimento ineseguito e, qualora l'inerzia persistesse, nominare un commissario *ad acta*.

Pur riconoscendo a tale intervento il merito di aver introdotto nella normativa penitenziaria un reclamo avente i requisiti della giurisdizionalità dopo anni di inerzia legislativa e inadempimenti amministrativi, lo strumento presenta alcuni profili critici su cui si auspica un intervento di modifica.

Rileva, *in primis*, l'assenza nell'istituto di quel carattere di *preventività* richiesto espressamente dalla Corte Edu: il reclamo giurisdizionale non è uno strumento volto ad anticipare – impedendone l'adozione – eventuali atti o comportamenti lesivi di posizioni giuridiche dei ristretti. L'istituto permette esclusivamente di evitare il protrarsi di una lesione già pienamente in atto; ciò, oltretutto, a condizione che il pregiudizio sia *attuale e grave*. Il problema, evidentemente, si pone soprattutto in riferimento alla difficoltà di determinare, con un sufficiente margine di certezza, il discrimine tra violazioni *semplici* e lesioni

connotate da un adeguato grado di *gravità*. Il requisito ha in effetti aperto la strada a una pluralità di interpretazioni in sede applicativa, prestando il fianco a dubbi ermeneutici difficilmente compatibili con la certezza del diritto e la tutela giurisdizionale effettiva per ogni situazione in cui si concretizzi un trattamento inumano come diretta conseguenza dello stato detentivo.

Assai diverso, in termini di incisività, sarebbe stato lo strumento a disposizione dei ricorrenti se il legislatore avesse codificato un rimedio avente natura effettivamente preventiva, volto cioè a impedire *ab initio* l'inserimento della persona in un circuito penitenziario inumano o degradante. Ancora una volta, a muoversi in questa direzione era stata la giurisprudenza costituzionale. Nella sentenza n. 279 del 2013 la Corte, pur annoverando il differimento facoltativo della pena (art. 147 c.p.) tra i rimedi preventivi *costituzionalmente percorribili*, ha ritenuto la questione inammissibile stante la necessità di una regolamentazione legislativa del meccanismo. Tuttavia, nel comunicato stampa che accompagna la decisione, i giudici specificano che sarebbe intollerabile «il protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato nella presente pronuncia». Ove il legislatore non si attivi tempestivamente, il Giudice delle leggi, se investito nuovamente di analoghe questioni, non potrà che «adottare le necessarie decisioni dirette a far cessare l'esecuzione della pena in condizioni contrarie al senso di umanità» (comunicato stampa del 9 ottobre 2013, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)).

Il differimento facoltativo della pena ove questa fosse eseguita in condizioni contrarie al senso di umanità, avrebbe dunque consentito l'ingresso nella normativa penitenziaria di uno strumento avente quell'effettivo carattere di preventività richiesto dalla Corte Edu nella sentenza Torreggiani.

Tuttavia, come anticipato, non è stata questa la strada percorsa negli interventi di riforma del 2013. La presenza del solo reclamo giurisdizionale all'interno dell'ordinamento penitenziario lascia dunque permanere nel sistema delle tutele un grave *vulnus*: l'assenza di un rimedio avente natura realmente preventiva, volto cioè a impedire *ab origine* l'inserimento della persona in un circuito penitenziario contrario al senso di umanità.

Diversi profili di criticità si riscontrano altresì con riguardo al secondo strumento introdotto dal Governo con il decreto-legge n. 92 del 2014: l'art. 35-*ter* o.p in materia di rimedi risarcitori conseguenti alla violazione dell'articolo 3 della Cedu. La disposizione, nelle ipotesi di accertata infrazione, prevede una riduzione della pena detentiva ancora da espriare pari, nella durata, a un giorno per ogni dieci del periodo nel quale il richiedente ha subito il pregiudizio; quando la pena ancora da espriare è tale da non consentire la detrazione dell'intera misura percentuale, il magistrato di sorveglianza liquida altresì, in relazione al periodo residuo e a titolo di risarcimento del danno, una somma pari a otto euro per ciascuna giornata nella quale la persona ha subito il pregiudizio, provvedendo

allo stesso modo nelle ipotesi in cui il tempo della detenzione sia stato inferiore a quindici giorni. Infine, coloro che hanno subito il pregiudizio in stato di custodia cautelare non computabile nella determinazione della pena da espriare, ovvero coloro che hanno già espriato la pena detentiva, possono proporre analoga azione di risarcimento entro sei mesi dalla cessazione dello stato di detenzione o della custodia cautelare.

Al di là dei numerosi problemi che la disciplina ha posto in ordine alla competenza attribuita al magistrato di sorveglianza sul risarcimento del danno (G. Fiorelli, 2012), il profilo maggiormente critico sotto il profilo costituzionale si rinviene nella monetizzazione del pregiudizio quale unica soluzione concretamente percorribile quando non sia possibile uno sconto di pena. Si tratta di una scelta che pone non poche perplessità soprattutto in ordine all'impossibilità per il giudice di modulare la somma in relazione alla specifica violazione subita e in ordine al *quantum* del risarcimento. In effetti, tale quantificazione fissa e invariabile del pregiudizio priva l'organo giudicante di qualunque potere discrezionale, impedendogli una valutazione che tenga conto delle qualità soggettive del richiedente e delle concrete condizioni di espiazione, escludendo una valutazione fondata sulla specificità di ciascun periodo detentivo. Il legislatore, dunque, ha percorso una via indennitaria che attribuisce un prezzo fisso alla violazione dell'art. 3 della Convenzione; scelta, questa, che sembra contraddire alla radice la natura stessa del bene supremo

della dignità umana<sup>1</sup>.

#### **4. I rischi di pericolose involuzioni normative. Considerazioni d'insieme**

Le riflessioni sinora compiute consentono alcune riflessioni conclusive di più ampio respiro.

Le richiamate vicende ben pongono in luce un allarmante *braccio di ferro* tra legislatore e giurisprudenza, tra decisioni amministrative che in diversi casi hanno svuotato di contenuto i precetti costituzionali e pronunce delle Corti che faticosamente hanno tentato di riportare al centro del sistema esecutivo la tutela dell'individuo e l'effettiva garanzia delle forme di tutela dei suoi diritti.

Si tratta, purtroppo, di un rapporto istituzionale anomalo che connota la maggior parte della storia penitenziaria post riforma: il delicato bilanciamento tra esigenze di sicurezza – connaturate allo stato detentivo – e garanzia dei diritti è stato spesso affidato all'opera della giurisprudenza, chiamata, a più riprese, a rimodellare la normativa penitenziaria secondo i principi costituzionali e sovranazionali in materia. Ne discende un sistema di esecuzione ancora oggi troppo lon-

tano dalla realizzazione dei principi costituzionali, in cui le Corti assumono, sempre più frequentemente, la veste di attori principali nella promozione della tutela dei diritti inviolabili, a fronte di forze politiche (e autorità amministrative) che, a seconda delle contingenze, si attestano su posizioni securitarie o negligenti. È un ruolo, questo, ben lontano dalla realizzazione dell'uguaglianza sostanziale (art. 3, secondo comma, Cost.) che impone alla Repubblica la rimozione di quegli «ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana»<sup>2</sup>.

Quanto agli interventi normativi adottati nel biennio 2013/2014, ad essi deve riconoscersi il merito – pur auspicandosi la modifica delle richiamate criticità – di aver ampliato gli istituti posti a tutela dalle persone ristrette. A preoccupare, tuttavia, è l'estrema instabilità delle novelle: lo dimostra, in primo luogo, la previsione contenuta nell'ultima delega al Governo per la riforma dell'ordinamento penitenziario (n. 103 del 2017). Al comma 85 dell'art. 1, contenente principi e criteri direttivi, il delegato prescriveva la «semplificazione delle procedure, anche con la previsione del contraddittorio differito ed eventuale, per le decisioni di competenza del magistrato e del tribunale di sorveglianza,

<sup>1</sup> Su tale criticità riflettono ampiamente gli autorevoli Autori dei contributi ospitati nel volume a cura di Marco Ruotolo (2014b); in argomento v. altresì la nota della sesta Commissione del Consiglio Superiore della Magistratura del 30 luglio 2014.

<sup>2</sup> Al rapporto anomalo esistente tra legislatore, autorità amministrative e Corti è dedicato lo studio contenuto nel volume di Silvia Talini (2018), a cui sia consentito un rinvio.

fatta eccezione per quelle relative alla revoca delle misure alternative alla detenzione» (lett. a). Dunque, a fronte di una delega connotata da estrema generalità e vaghezza, il Parlamento ha inserito una puntuale indicazione proprio in riferimento alla necessità di contrarre le garanzie del contraddittorio prevenendone il differimento o – addirittura – l'eventualità.

Si tratta, fortunatamente, di criteri non esercitati in questa direzione nei decreti di riforma dell'ordinamento penitenziario (d.lgs. nn. 121, 123 e 124 del 2 ottobre 2018). Il loro inserimento nella legge di delega, tuttavia, ben mostra le difficoltà di porre a riparo i diritti da pericolose e celeri involuzioni normative.

La tendenza a repentini *dietrofront* riguardo alla massima espansione dei principi costituzionali in materia di diritto alla difesa e del giusto processo nell'esecuzione penale ben traspare anche dal procedimento *de plano* inserito dal Governo nella normativa emergenziale approvata per contrastare l'emergenza sanitaria da Covid-19. Gli artt. 2 e 3 del decreto-legge n. 29 del 2020, impongono all'autorità giudiziaria, nei confronti dei detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* o.p., un vero e proprio meccanismo *speciale* di rivalutazione permanente delle ordinanze di concessione della detenzione domiciliare o del differimento della pena «per motivi legati all'emergenza sanitaria». Si tratta, come messo in luce nell'ordinanza di rimessione con cui il Magistrato di Spoleto ha sollevato

questione di legittimità alla Corte costituzionale, di un procedimento senza formalità e per questo in contrasto con gli artt. 3, 24, secondo comma e 111, secondo comma, Cost. «nella parte in cui, onerando il magistrato di sorveglianza della rivalutazione, prevede un procedimento senza spazi di adeguato formale coinvolgimento della difesa tecnica dell'interessato, senza alcuna comunicazione formale dell'apertura del procedimento e con una conseguente carenza assoluta di contraddittorio, rispetto alla parte pubblica».

Senza potersi soffermare nel merito della questione – recentemente decisa dalla Corte nel senso dell'infondatezza soprattutto a seguito delle modifiche intervenute in sede di conversione del decreto – preme condividere un'ultima riflessione.

Il procedimento *de plano* contenuto nel decreto-legge n. 29 del 2020, nonché il richiamato criterio presente nella legge delega del 2017, ben dimostrano come i diritti non possano mai dirsi al riparo da pericolose e repentine involuzioni. In altri termini, le recenti vicende mostrano nitidamente come, all'inserimento dei diritti nello *ius positum*, non corrisponda una loro posizione di *sicura protezione* nei confronti di improvvisi cambi di direzione operati dalle forze politiche, ponendo nuovamente la normativa in contrasto con i principi costituzionali. Ciò, naturalmente, non significa che situazioni come l'emergenza sanitaria non possano comportare una *contrazione* dei diritti – in tal caso previsti negli artt. 24 e 111 Cost. – ma non sino al punto di una loro assoluta negazione. Ad

essere compromessa, come affermato da autorevole dottrina già all'inizio degli anni '90, è la stessa logica sottesa al bilanciamento costituzionale che consente di giustificare la prevalenza di uno degli interessi in gioco ma mai oltrepassando il punto di estrema tensione che, comportando il totale sacrificio di uno di essi, pregiudica la sua ineliminabile ragion d'essere (R. Bin, 1992, p. 81)<sup>3</sup>.

La ragione di siffatti mutamenti di direzione riguardo all'effettività delle forme di tutela sembra in larga parte risiedere proprio nel citato rapporto istituzionale anomalo che intercorre tra Corti e Legislatore. Se gli interventi di riforma sono approvati al solo fine di evitare gravose condanne sovranazionali – non essendo quindi espressione di una puntuale presa di coscienza in ordine alla necessità di una più ampia realizzazione dei principi costituzionali –, l'intervento normativo sarà sempre connotato da *un'intrinseca fragilità* prestando il fianco ai repentini e frequenti *dietro-front* che si sono verificati negli ultimi anni.

Una concreta e duratura garanzia del diritto all'effettività dei diritti, dunque, non può che discendere, a parere di chi scrive, da una rinnovata coscienza in ordine ai luoghi di detenzione e ai diritti delle persone ristrette che li attraversano ma anche – e forse soprattutto – da un nuovo rapporto di reciproca collaborazione tra gli attori chiamati a rendere effettivo il dettato costituzionale in materia di esecuzione penale.

---

<sup>3</sup> Una riflessione critica in ordine ai provvedimenti adottati in materia di esecuzione penale durante

l'emergenza da Covid-19 è contenuta in M. Ruotolo, S. Talini (2020).



## Bibliografia

Bin Roberto (1992), *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano: Giuffrè.

Fiorelli Giulia (2012), Reclamo e risarcibilità da danno penitenziario: un brusco dietro front, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 3, pp. 1195 ss.

Modugno Franco (1995), *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, Torino: Giappichelli, Torino.

Ruotolo Marco (2014a), *Dignità e carcere*, Napoli: Editoriale Scientifica Napoli.

Ruotolo Marco (2014b) (a cura di), *Il senso della pena. Ad un anno dalla sentenza Torreggiani della Corte EDU*, Napoli: Editoriale scientifica.

Ruotolo Marco (2002), *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Torino: Giappichelli.

Ruotolo Marco, Talini Silvia (2020) (a cura di), *Il carcere alla prova dell'emergenza sanitaria*, Napoli: Editoriale Scientifica, Napoli.

Talini Silvia (2019), *Il “diritto all’effettività dei diritti”: quali forme di tutela per le persone private della libertà?*, in Marco Ruotolo, Silvia Talini (a cura di), *Dopo la riforma: i diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, Napoli: Editoriale Scientifica, pp. 481 ss.

Talini Silvia (2018), *La privazione della libertà personale. Metamorfosi normative, apporti giurisprudenziali, applicazioni amministrative*, Napoli: Editoriale Scientifica.









---

# Monitoring Imprisonment: the experience of the European Prison Observatory

*António Pedro Does<sup>1</sup>*

---

## *Abstract*

*Activists and scholars concerned with prison human rights defaults created the European prison observatory. They got funding to work together more than a decade after. Voluntarism is still the main engine of the Observatory. Its COVID-19 report show how it is possible to deliver just in time information and analysis of what is going on in different European prison systems.*

Keywords: European Prison Observatory; European Union; activism; Human rights

## **1. About the European Prison Observatory experience**

From 1961 on, the mobilisation for the colonial war and the flight of young emigrants abroad contributed to the sharp reduction in the number of prisoners in Portugal. One of the first acts of the democratic revolution was the release of political prisoners and the disapproval of PIDE, the political police of

the fascist regime. During the Carnation revolution (25-4-1974 to 15-11-1975), the number of prisoners reached the lowest level on record (24 prisoners per 100,000 inhabitants).

Starting 1982, the Portuguese prosecutor took a harder line in the prohibitionist drug policy. Successive amnesties were used to avoid, without success, prison overcrowding.

---

<sup>1</sup> Professore aggregato di Sociologia presso l'ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

The privatisation of television channels, in 1992, some prisoners began to draw the attention of journalists to the living conditions in prisons, like those in the fascism time: degraded facilities, and non-existent health services. The 1994 Caxias prison riot (near Lisbon) was, according to the defence attorney, brutally staged by the national prison administration to interrupt the exchange of information between journalists and prisoners. The official indictment against the alleged ringleaders took 13 years to be tried and, in the end, it was the defence's thesis that convinced the court: there was no mutiny. It was a repressive action (Dores, 2008).

Until the end of the century, the number of prisoners did not stop increasing. Overcrowding, temporarily avoided by cells' resizing, became a permanent reality. In 1996, Jorge Sampaio was elected President of the Republic and refused to continue the policy of recurrent amnesty. He demanded a new institutional balance. The Provedor de justiça (Ombudsman) published a study about prisons in Portugal. The government reacted, accusing the Provedor of being involved in a clandestine political campaign against the government. In its 1997 report, the Council of Europe signalled a record number of deaths in the Portuguese prison system (106 deaths per 10,000 prisoners): more than five times the average of the other

31 countries (21 deaths per 10,000 prisoners).

At this time, the activism of denunciation of deaths and injustices in prisons, organised by prisoners, emerged in the Associação portuguesa de apoio aos reclusos (APAR) and the Associação contra a exclusão pelo desenvolvimento (ACED). Although they were nothing more than volunteer services to replace the public services that were unable to receive the complaints of the prisoners (audit report no. 6/2000, 2000), for the activists it was clear that "the 25th of April<sup>1</sup> had not reached the prisons".

The call to political parties and the courts to protect the activists and prisoners' rights has proved fruitless. Prisoners' organisations were treated as treason, foreign intervention, or traffickers manoeuvring. Faced with the recognized inoperability of prison services and the lack of protection of the lives of prisoners, the idea arose to use social sciences and European networks of jurists to enhance the available information and internationalise it in the name of human rights.

The idea of setting up an international observatory on prisons was launched in Lisbon, in 2001, in a conference convened to support the intervention of social sciences in denouncing and remedying what was happening in Portuguese prisons (Dores, 2003).

---

<sup>1</sup> The reference to this day is used in Portugal to name the democratic revolution that ended with the colonial war and the fascist regime, in 1974.

Only in 2007 a group of researchers and activists that met in Lisbon organised some common work (Dores, 2011), financed by the European commission. The Observatory, to which the Roman association Antigone had offered a website in 2003, would only get funding to work in the field in 2013. The European Commission (AAVV, 2011) decided to obtain information on the state of prisons in the European Union, even though authority in this field is reserved to national states.

The Observatory's studies revealed very different European states. Rich and poor, with long democratic traditions or fresh out of police left and right-wing dictatorships, all have common problems: the mismatch between applicable human rights legislation and organised practises on the ground (Crétenot, 2014). Despite national and international inspection mechanisms and the special respectability of human rights standards, the law struggles, without success, to be enforced in prisons.

What happens within the prisons, in Portugal, proved to be in many ways equivalent to what happens in the rest of the Union: the best intentions approved by politicians and judges are not translated into practice, where dissimulation reigns. Which raises the question: is the Observatory itself, created to claim the rights of prisoners and their families and friends, part of an inconsequential staging?

The European court of human rights (ECHR) declaration of systematic non-compliance with formal rules regarding the prisoners' human rights may lead to sentencing of the states to prison reforms able to enforce minimum criteria. As known, the Mandela rules, United Nations standard minimum rules for the treatment of prisoners (2015), call for making living conditions in prisons as similar as possible to living conditions outside prisons. Nevertheless, the reform carried out by the Italian state, complying with the ECHR decision (Torreggiani and others vs. Italy, 2013), has not improved life conditions in prisons.

The heavy legacy of Portuguese fascism inside prisons that democracy and civil society should overcome was confronted with the practises of countries with long democratic traditions and strong civil society structures, including international judicial guardianship. The Portuguese prisons' situation is not sufficiently different from the other European prisons, regarding the commitments for human rights law. The European Union's worries are not focused on Portugal.

As Goffman (2004) described, there is a structural social abyss between the part of society that imagines itself as never having problems with criminal justice and the stigmatised part of society that cannot get rid of every day criminal scrutiny (Jakobs & Meliá, 2003). This second part of society serves as a scapegoat; it is the target of "criminal trifles persecutions". As the Portuguese jurists' say, and is presented as solely responsible for its

fate of never having had the opportunity to leave the world of crime. For the modern societies, against the structural failures of equal opportunities it is enough to apply the social reinsertion procedures within disqualified schools, within host families and institutions, within the run-down and against resident policed neighbourhoods. The generational and personal recidivism of prisoners is, in most cases, a fate socially and institutionally manufactured from childhood. As prison professionals ask, "When family and school fail, how can prisons be expected to solve the problems?"

The states and societies' complicity regarding the refusal to help children in serious need is attested to by poverty statistics, in which children are a lion's share of the poor people. The difference in political influence, social prestige, and budgetary volume between prison services and social reinsertion services is also revealing of the intent of modern states and societies. In Portugal, the law does not mention the punitive purpose of prison sentences. It mentions only its alleged purpose of social reintegration, translated in practice into an ineffective budget and to subordination to the prison's security services.

## **2. About the experience on the field**

Different states, different facilities, experience prisons in their own ways. All are powerless to enforce the purposes of the law on

the execution of sentences. Thus, a lawless space is created, the universities of crime. Which forces personal and institutional complicity, including those that practice and disclaim responsibility for illicit drug trafficking, for institutional racism (Davis, 2005; Palidda & Garcia, 2010), for the treated with deference internationally and nationally monitored torture, as ineluctable side effects. Let us look to two brief examples drawn from the ACED experience (Dores, 2004).

Between 1997 and 2016, ACED provided a free and voluntary public service. It attended to prisoners' complaints, formalised them and addressed them to four official prison service inspection entities (prison services, the inspection service of the prison services, the inspection service of the ministry of justice, the ombudsman services), with knowledge to the main Portuguese sovereign bodies.

A prisoner calls ACED to thank us. Flattered, the activist asks what, specifically, the complaint was. The prisoner answered that the complaint was about a threat of physical assault by prison officers. "You got away with it this time" - rejoiced the activist. "No, no. They beat me up anyway. However, the men listened to me and reported the threat. Thank you for that."

On another occasion, a complaint of another act of torture was processed: a beating up of a prisoner by prison officers, which had occurred minutes before. The new information technology allows what follows. One of the

inspecting entities happened to be working in that jail. Diligent, the central services employee passed on the information and asked for an investigation on the case. The investigation was quick and conclusive: false alarm, nothing happened.

The information arrived the next day at ACED, when the complainant (who was not the victim, but a witness) called to find out what happened to the complaint. Informed on the inspection report, he clarified that given the presence of the inspection, the guard had made an agreement with the inmate to deny what happened. However, there was a way to find out the truth. There were recorded surveillance images and they could be looked at.

ACED reiterated the complaint to the inspection service and asked for the analysis of the image records. The refusal to do such a thing comes as an answer. The inspection service alleged that this call would jeopardise the mutual trust between the inspectors and the local professionals.

Parallel to this dialogue, ACED referred to the fact that the inspectorate had taken for granted, without checking, the name of the alleged victim. The name of the victim ACED presented was similar but not the real name of the beaten prisoner. This showed the lightness of the inspection and the detachment of the inmate from it, who had not even rectified his name. The top of the in-

spection body came to the inspector's defence, accusing ACED of setting traps for its services.

It is not only prisoners who are trapped by the existence of prisons. States and jurists to not to lose face, feel obliged to be accomplices of the systematic violation of legality, considered a habit to be tolerated. They do this by holding the victims responsible for acts that states and jurists, as much as they can, deny are the responsibility of guardianships. Likewise, guards and other prison professionals are in the position of, repeatedly and systematically, evading their obligations to protect the rights of prisoners to avoid institutional and professional hostility.

The regulations are, in practice, impossible to comply with under the conditions of limited means and space within whom prisons work. The prison officers are the first to face the practical results of the situations: the reaction, sometimes restrained and sometimes explosive, of prisoners to the inhuman conditions of incarceration (Zimbardo, 2007). They are permanently at the mercy of torturers, of punishments from superiors, and of riots, which arise without warning.

The Observatory raised one bold denunciation from the prison guards' union in Portugal: neo-Nazi infiltrations are happening in the state security forces, including in the prison guard (Dores et al., 2019, p. 5). The serpent's egg has settled in the abyssal gap between respect for the rule of law and the



state's complicity in violating its own legal order.

### 3. European Prison Observatory work

This text is both a European observatory of prison intervention and an interpretation of that intervention. The reader should not take this paper as the official testimony of what the Observatory is. It is a testimony located in Lisbon, where the initiative and the idea of organising such an Observatory came from, whose infrastructure is Antigone, with a much different, longer, and lasting tradition and experience, compared with ACED, deactivated in 2016.

Observatory's work can be summarised as transdisciplinary applied research projects, led by legal concerns open to social research methods and concerns. Until this day the three subjects addressed by the Observatory in the undertaken projects, each one lasting two years, were Detention conditions, Alternatives to imprisonment, and Radicalization in prisons (Dores, 2013). Outside the Observatory, but using its network of activists and researchers, two other projects also funded by the European commission were carried out, on the topics Costs and contextualization of criminal repression in 10 European countries and Monitoring infectious diseases in prisons in Europe. In neither case was it possible to include more than 10 countries. There are 27 countries in the European Union and about 50 in Europe as a whole.

The projects approved for funding are subject to very demanding forms of financial and methodological monitoring and auditing by the European commission's services. An important part of the budget is to pay for the administrative work of keeping the necessary records to inform the Commission of the degree of fulfilment of the planned tasks and expenditures. The Observatory has set a four-step methodology in its projects. The first is a national and international survey of applicable law. The second is a standardised, national statistical survey and qualitative research (mainly expert interviews and literature review) into the relationship between the law and practises in use. The third is a survey of institutionalised practises that go towards ensuring respect for the human rights of prisoners. The fourth is the production of a conclusive summary, and recommendations.

The proposers design the research projects, but they must accept the regulatory bureaucratic rules. The purpose is to provide the European Commission with information that is useful for policy making, although prison systems are outside the scope of its powers. There is therefore an opportunity to experiment with our ability to influence policy at the highest level. Such influence is materialised in national reports and comparative reports from all treated states, culminating in recommendations. The results are disseminated through National and European conferences and using these materials by activists and scholars.

The Observatory is a public, independent, and civic auditing service, on behalf of the legal regime of human rights enshrined in the treaties of the Union and embodied in the Council of Europe and United Nations' determinations on prisons. The funding does not include structural expenses, and therefore the stability of the activities has only been possible through the volunteerism of the members of the Observatory.

The precariousness of the Observatory has been maintained by its members from southern Europe, with sporadic participation from central and eastern European countries, and no participation from northern European countries.

Encouraged by the positive response of the European Commission to the obtained results, the Observatory is trying to find ways of structural funding to keep its public service active. For example, to enable the Observatory to annually update the reports previously produced or to generate real-time information about life in prisons. The experience of the COVID-19 epidemic was an opportunity to test the capacity of the Observatory: without funding, with voluntary work

only, it was possible to assemble a European report on the problems and solutions observed at each moment in the National prison systems, in the middle of the crisis (AAVV, 2020).

### Conclusion

The United Nations<sup>2</sup> and the Council of Europe have institutionalized torture prevention committees (CPT) in their human rights regime<sup>3</sup>. There are international associations, such as the World organization for the prevention of torture<sup>4</sup> or the Association for the prevention of torture<sup>5</sup>. There are international observatories, such as the Observatoire international des prisons<sup>6</sup> and the online database World prison brief<sup>7</sup>. There is the European court of human rights. There is monitoring statistics of the state of prisons in Europe offered by the Council of Europe<sup>8</sup>.

According to Mauro Palma<sup>9</sup>, in addition to statistical information on the situation in prisons, made available many months apart from what is happening on the ground, it

<sup>2</sup> <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cat/pages/catindex.aspx> (accessed 5 September 2020).

<sup>3</sup> <https://www.coe.int/en/web/cpt> (accessed 5 September 2020).

<sup>4</sup> <https://www.omct.org/> (accessed 5 September 2020).

<sup>5</sup> <https://www.apr.ch/pt> (accessed 5 September 2020).

<sup>6</sup> <https://oip.org/> (accessed 5 September 2020).

<sup>7</sup> <https://www.prisonstudies.org/> (accessed 21 May 2020).

<sup>8</sup> <https://www.coe.int/en/web/prison/space> (accessed 21 May 2020), <https://wp.unil.ch/space/space-ii/> (accessed 21 May 2020).

<sup>9</sup> Former President of Antigone, former director of the CPT of the Council of Europe, chief consultant of the European prison observatory, President of the Italian National preventive mechanism against torture (NPMs).

would be important to have information in real time, on European prison problems. Given their political priority to avoid bad press and scandals, the states are not able to deliver real time information on prison systems. Nor will a precarious European Prisons Observatory project-report-producer do the job. Whereas an observatory like the one that reacted to the pandemic crisis, empowered to organise regular reports on the state of prisons, could monitor in real time what is going on in prisons.

Only independent public service will be able to record what the states do not want and cannot record. An observatory under the auspices of the European Commission, without responsibilities in the enforcement and funded to maintain a permanent structure to receive timely information about what is happening in any part of the Union's territory, along with the possibility of studies such as those that have been produced, could motivate all over Europe voluntary and independent efforts to escape the constraints and blocks to the circulation of information about what happens in prisons.

## References

- AAVV. (2011). *Reforçar a confiança mútua no espaço judiciário europeu - Livro Verde sobre a aplicação da legislação penal da UE no domínio da detenção*. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com%282011%290327/com\\_com%282011%290327\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282011%290327/com_com%282011%290327_pt.pdf) (accessed 5 September 2020).
- AAVV. (2020). *COVID-19: what is happening in European prisons?* Rome: Antigone Edizioni - European Prison Observatory. [http://www.prisonobservatory.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32:covid-19-what-is-happening-in-european-prisons&catid=7:news&Itemid=119](http://www.prisonobservatory.org/index.php?option=com_content&view=article&id=32:covid-19-what-is-happening-in-european-prisons&catid=7:news&Itemid=119) (accessed 5 January 2021).
- Crétenot, Marie (2014). *Das Práticas Nacionais Para as Recomendações Europeias: iniciativas interessantes de Gestão das Prisões*, Rome: Antigone Edizioni - Observatório Europeu das Prisões. [http://home.iscte-iul.pt/~apad/Prisoeseuropa/observatorio/PROJ\\_CONDICOES\\_PRISAO/relatorios\\_finais\\_Europa/EPO\\_initiatives\\_PORT.pdf](http://home.iscte-iul.pt/~apad/Prisoeseuropa/observatorio/PROJ_CONDICOES_PRISAO/relatorios_finais_Europa/EPO_initiatives_PORT.pdf) (accessed 5 September 2020).
- Davis, Angela Y. (2005). *Abolition Democracy - beyond Empire, Prisons, and Torture*. Seven Stories Press.
- Dores, António Pedro (2004). *Associação Contra a Exclusão pelo Desenvolvimento – ACED*, Lisboa: ISCTE-IUL. <http://home.iscte-iul.pt/~apad/ACED> (accessed 5 September 2020).
- Dores, António Pedro (2008). O quadro político e institucional do alegado motim de Caxias. *Revista Autor*. <https://sociologia.hypotheses.org/760> (accessed 5 September 2020).
- Dores, António Pedro (2003). *Prisons in Europe*, Lisboa: ISCTE-IUL. [http://home.iscte-iul.pt/~apad/proj\\_europe.html](http://home.iscte-iul.pt/~apad/proj_europe.html) (accessed 5 September 2020).
- Dores, António Pedro (2011). *Custos da política criminal na Europa*. Lisboa: ISCTE-IUL. [http://home.iscte-iul.pt/~apad/custos\\_prisoese](http://home.iscte-iul.pt/~apad/custos_prisoese) (accessed 5 September 2020).
- Dores, António Pedro (2013). *Observatório Europeu das Prisões (ISCTE - Portugal)*. Lisboa: ISCTE-IUL. <http://home.iscte-iul.pt/~apad/Prisoeseuropa/> (accessed 5 September 2020).
- Dores, A. P., Pontes, N., & Loureiro, R. (2016). *Manifesto para uma nova cultura penal*, Lisboa: ISCTE-IUL. [http://home.iscte-iul.pt/~apad/Prisoeseuropa/observatorio/PROJ\\_ALTERNATIVAS/wp3/Manifesto\\_PT\\_variation.pdf](http://home.iscte-iul.pt/~apad/Prisoeseuropa/observatorio/PROJ_ALTERNATIVAS/wp3/Manifesto_PT_variation.pdf) (accessed 5 September 2020).

- Dores, António Pedro, Pontes, Nuno, & Loureiro, Ricardo (2019), *Prison De-Radicalisation Practices and European Guidelines Evaluation of Prison De-Radicalisation Risk Assessment Tools – Portuguese report*, Lisboa: ISCTE-IUL. <http://home.iscte-iul.pt/~apad/PrisoosEuropa/relatorio.htm> (accessed 5 September 2020).
- Goffman, Erwin (1963), *Estigma - Notas sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada*, 2004, Colectivo Sabotagem.
- Jakobs, Gunther, & Meliá, Manuel Cândio (2003), *Derecho Penal del Enemigo*, Madrid, Cuadernos Civitas.
- Palidda, Salvatore, & Garcia, Jose Ángel Brandariz (2010), (Eds.), *Criminalización racista de los migrantes en Europa*, Granada: Comares Editorial.
- Pontes, Nuno, & Dores, António Pedro (2014), Observatório Europeu das Prisões. *VIII Congresso Português de Sociologia*. <http://hdl.handle.net/10071/7624> (accessed 21 May 2020).
- Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos (Regras de Nelson Mandela), (2015). [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson\\_Mandela\\_Rules-P-ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-P-ebook.pdf) (accessed 21 May 2020).
- Relatório de auditoria nº6/2000, Tribunal de Contas (2000).
- Affaire Torreggiani et autres c. Italie, (2013). <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-115860> (accessed 21 May 2020).
- Zimbardo, Philip (2007), *The Lucifer Effect: understanding how good people turn evil*, London: Random House.









---

# Prisoners for Sex Offences in Greece The “Black Sheep” of the Prison Community

*Anna Kasapoglou, Dimitris Koros, Nikolaos Koulouris<sup>1</sup>*

---

## *Abstract*

*The aim of the paper is to examine the prison experience of sexual offenders in Greece and reintegration interventions suggested by them. No special statutory provisions exist for their treatment, nor are there any special throughcare programs in place. The construction of sexual offenders as a special category is based on their de facto separation from other prisoners, in line with the informal code shaping the social organisation of the prison community and the protective custodial regime they are subjected to, discredited, and segregated from the general prison population on the grounds of their offence.*

Key words: sex offenders, Greek prison system, experiences of prison

## **1. Sex offenders, the monsters of the prison population**

Sexual offences cause shock to collective conscience (Durkheim, 1893: 79) and the punishment of perpetrators plays a necessary social function (Vold et. al., 1998: 128), the symbolic representation of society’s moral

order and the reaffirmation of its importance for the preservation of normality (Garland, 1990: 25), consolidating the respect for common beliefs, traditions and collective practices (Durkheim, 1893: 84). Sexual crimes raise moral panics that contribute to the “othering” of offenders (Levins, 2014: 6) and affect penitentiary policy and practice. Such crimes produce a “punitive consensus”

---

<sup>1</sup> Anna Kasapoglou, PhD in Criminology, Democritus University of Thrace, Affiliated Staff, Hellenic Open University; Dimitris Koros, PhD in Penitentiary Policy, Affiliated Staff, Hellenic Open University; Nikolaos Koulouris, Associate Professor, Department of Social Policy, Democritus University of Thrace.

against offenders, who first come to mind when discussing the limits of critical penological approaches.

For Simon (1998), sex offenders are examples of understanding crime as a psychopathological and high-risk management issue. Hebbenton and Seddon (2009) discuss how punitiveness regarding sex offenders is turning to the protection of vulnerable citizens from “monsters”. The traumatising experience of prisons is harder for sex offenders. Spencer (2019: 219-21, 223) discusses the sex offender as Agambenian homo sacer, “stripped of political and legal rights”. The sex offender has lost the characteristics of a human being, understood in terms of a state of nature, a form of life outside law, excluded from law but at the same time attached to it by its very exclusion. In Agamben’s analysis (1998), homo sacer can be killed with impunity, in a way approximating civil death.

Sex offenders are treated in terms of incapacitation. They are the most obvious example of the demonisation of the “incurable”, inextricable to neoliberal punitiveness (Spencer, 2019: 224-5). Vigilante groups demand their removal from neighbourhoods, publicising their personal data, etc.

Imprisoned perpetrators of sexual crimes belong to the “bottom of the inmate hierarchy”, often put in protective custody to avoid violence, injury or death, self-harm or suicide, tolerated or informally rewarded by prison staff, resembling much of Agamben’s

description (Spencer, 2019: 233-4). Imprisoned sex offenders are further differentiated, with pedophiles at the lower level and rapists of adult women having a better status. Prison officers’ abuse of power against them is sometimes observed, due to staff disgust for their acts. Moreover, the offence a person has been imprisoned for is important for the construction of the self in prison (Levins, 2014: 4, 7). Extreme violence against sex offenders is observed even in the protective environments they are often held. The custodial regimes for them are characterised by a deep “culture of fear”. The fact that a prisoner is accompanied by officers is indicative of the offence, even if there are many other grounds for a prisoner to be protected. Special prisons for sex offenders might increase their feeling of safety, while they might also result in quite the opposite (Levins, 2014: 10-13).

Baker et al. (2021) conducted quantitative research with 3,041 imprisoned sex offenders in the US and found that they are characterised by fear regarding their future housing situation, rather than recidivism. Studied offenders have weaker social bonds, serious difficulties in socialising, higher fear of victimisation during imprisonment and less access to primary goods. Nevertheless, no radically different perceptions regarding services in prison were observed and hope for employment, as a result of the alleged ability to acquire basic skills during imprisonment, is high (Baker et al., 2021: 137-138, 144, 148).

The study of Van den Berg et al. (2018) explores the social isolation of sex offenders in Dutch custodial institutions (Van den Berg et al. 2018: 5). They are more stigmatised than the general prison population, viewed as incurable, evil, lacking social skills. In terms of relations with parents and childhood, they are more socially awkward. In terms of hierarchy, it is not confirmed that children's victimisers are in a worse position than other sex offenders, possibly because some prisoners keep their offence secret. Those having meaningful social relations before prison maintained them upon release. The research emphasised the importance of the training of prison staff towards building meaningful relations with sex offenders and in preventing their victimisation (Van den Berg et al., 2018: 11-14).

For Ricciardelli and Moir (2013) released sex offenders in Canada have one of the most stigmatising statuses. Intensely supervised in the post-release period, they are more stigmatized. Sex offenders are viewed as inferior, dangerous, inhuman, devaluated identities due to an inherent flaw, leading to a "homo sacer" treatment. They are perceived to be deserving severe punishment and poor treatment. They are viewed negatively in prison both by staff and other prisoners. Police and prison officers have more negative attitudes than probation officers, psychologists and other prisoners. Sex offenders are considered "less than human", and it is acceptable to victimise them (Ricciardelli and Moir, 2013: 356-358).

A "double segregation", a "penal" one, from the wider society, and a "custodial" one, from the prison community, is observed for those imprisoned for a sexual crime, being excluded from basic groups and cultures (Ricciardelli and Moir, 2013: 359). Hierarchy is again observed: rapists have slightly higher status than those who sexually abuse children, perceived more negatively than those who victimise adult women by prison officers. This status stems from them being regarded as "demonized, disrespected, condemned, viewed as 'evil'", called "sick", "weirdos", "skinner". Victimisation, the experience of a constant threat even in protection and the situation of a constant social isolation are also present. Attempts to return a person to the general prison population, after a period of detention in a protective regime fail, as "word travels", producing hostility. Therefore there is a need for policies tackling the victimisation of sex offenders (Ricciardelli and Moir, 2013: 357, 367, 371-4, 377).

In addition to the stigmatization and victimization of sex offenders, in a feminist account criticising punitive "carceral feminism" moving towards a neoliberal path around sex, Taylor (2018: 34) questions the prison and the penal system as the sole solution for the treatment of sex offenders and for dealing with sexual violence in general. She argues that sexual offenders are increasing despite stringent sentences and doubts their possible relation "to the biopolitical investment in sex that has characterised the

West”. Sex offenders are subjected to an intrusive penal-medical apparatus. Relevant policies are rather costly measures that do not succeed in producing safety for the communities, while they render reintegration almost impossible. Approaching endemic sexual violence in prisons from a feminist perspective, prison should be dealt with as “a hyper-misogynist space where sex offenders are particularly targeted for rape, and sexual violence is structural and mundane” (Taylor, 2018: 2). Therefore, the culture of rape normalises practices of rape as punishment.

## **2. The Greek penitentiary system: Expansionism, bifurcation, warehousing and emergencies**

The 1999 Penitentiary Code adopts a neutrality model regarding the execution of custodial sentences (Karydis and Koulouris, 2013: 271-2). The Greek prison system is characterised by poor infrastructure, limited space, understaffing, lack of proper medical care (OPCAT, 2019; CPT, 2020) and the over-representation of foreigners (Koros, 2020: 207). Moreover, the training of the custodial staff is considered inadequate. They work in poor working conditions, lack of guidance and supervisory skills, isolated from other criminal justice agencies and community partners and they perform turn-key and procedural security duties. Qualified professionals are extremely disproportionate to the number of prisoners (Karydis and Koulouris, 2013: 275-6).

The expansionist policy adopted between 2000 and 2007 followed by inconsistent bifurcation measures with long prison sentences, despite the crime rates being either lower or equal to European median, was accompanied with emergency releases (2014-2019) to address the unanimously recognized problem of prison overcrowding (Palma et al., 2019: 4, Karydis and Koulouris, 2013: 265-8), “blamed” for the violation of prisoners’ rights, the increase of insecurity and the hardening of welfare-reintegrative programs implementation (Dimopoulos, 1998: 131, 2009: 488-9). Warehousing prisoners is inhuman treatment (Koros, 2020: 208) and produces an inert and socially deficit prison population (Koulouris, 2009).

## **3. Greek studies for sexual crimes and sex offenders**

Criminological discourse in Greece regarding sex offenders is rather poor. Giotakos’ study (2004), conducted with prisoners for sexual offences, adopted a psychiatric approach. Bisbas’s study (2018) addresses the need for therapeutic interventions regarding sex offenders and discusses the inherent problems of the Greek penitentiary system that prevent such interventions. Other studies examine rape cases from a victimological viewpoint (Tsigris, 1998) and offenders’ profiles and modi operandi (Karabelas, 2001). Dimopoulos’s (2006) study discusses sexual crimes against minors and Tsiliakou’s (2011) work presents alternative justice models for sexual offenders. The treatment of prisoners for sexual offences and their experiences of

imprisonment remain largely out of sight. Sex offenders are neglected as it happens with marginalised and isolated groups and communities. Usually, research with these groups focuses on processes of marginalization, and interventions informed by such research do not address their experiences (Beaton et al., 2017: 563). The present research is focusing on prisoners and ex-prisoners for sexual offences themselves.

#### 4. Research methodology

Our study will be based on narrative research, with human life stories told by acting subjects themselves (Hollway and Jefferson, 2000: 32). It is a way of understanding experience (Given, 2008: 541) with biographical procedures (Tsiolis, 2007: 97) that allow the study of interviewed participants' incarceration experiences, openly and flexibly (Atkinson, 1998: 24-25).

Participants were purposively selected, by identifying the potential research population (prisoners for sexual offences). Additional selection criteria were the length of time they were in prison (*at least one year*) and their *fluency in Greek* (Babbie, 2011: 291-292).

After a permission granted in June 2021 by the Ministry of Citizen Protection to conduct the research at Grevena Prison, one of the two custodial institutions where sex offenders are held in Greece, the administration of the prison listed prisoners registered in the prison's database, meeting the above-mentioned criteria (existing sample frames) (Bab-

bie, 2011: 316-321). 36 of 77 identified prisoners participated in the research, due to time restrictions and taking into account that qualitative research does not follow standardised sampling procedures (Glesne, 2018: 101-103).

The research was conducted in July 2021. Potential participants were called one by one and were informed of the research and signed a written consent form explained to them orally. Each semi-structured interview (Iosifides, 2008: 112) lasted about one hour and a half. The opening questions focused on issues regarding participants' demography and legal status. A number of questions regarded the prison regime and offenders' prison experiences. The last section referred to reintegration interventions in prison and post release prospects. The elaboration of data followed thematic analysis principles (Glesne, 2018: 287-325).

#### 5. Main research results

##### 5.1. Profile and legal status of the participants

All participants but one are Greek citizens. Their average age was 51 years. 9 of them were divorced or separated and the rest were unmarried (13) or married (14), with children (average 2). Their professions did not, in most cases, presuppose high education and special skills. Only 4 of them had science and art-related or similar professions. 2 were illiterate, 14 were primary school graduates, 6 were secondary school graduates, 3 had high



school certificates, and 9 were university students or graduates. 26 lived where they were born, most of them in provinces, a few in urban centers. One was a resident of another country.

10 of them were cannabis users. 7 were diagnosed with mental health problems related to imprisonment.

The offences participants were accused of or convicted for are classified into sexual offences against a minor (24 prisoners) and rapes against adult women (12 interviewees); 13 of 24 offenders of acts against minors referred that they were accused of or convicted for rape. 4 participants were additionally charged or convicted for homicide. The victims of 3 offenders imprisoned for crimes against minors had some kind of disability. 2 prisoners were accused of procurement.

19 participants refused that they committed an offence, 8 partly accepted it, and 9 took full responsibility for it. The average imposed custodial sentence was 40 years (20 to be served actually). The average time spent in prison was 5 years. 12 participants were convicted again in the past, 3 for another sexual offence and 9 for other offences. 31 had clear disciplinary records. Among the other 5, 3 had prior convictions and prison experience. 20 participants had served some time in Tripolis Prison, exclusively accepting sex offenders. 12 were remanded in Korydallos (Judicial) Prison.

## 5.2. The participants' offences

Participants who do not admit the commission of an offence refused to discuss their relation with the victim or the conditions that led to their arrest. Where victims were children, they were either offenders' relatives or children of their partners, students and children from the offender's social circle. Some stated that their sexual relationship with the victim was consensual. Victims, adults or juveniles, were women or girls, and in three cases boys under 12 years old. In cases of rape against adult women, victims were in most cases unknown to interviewees; exceptionally, they mentioned that there was prior acquaintance from the wider social environment or that victims were either their partners or persons who consented to having sexual encounters with them.

Many claimed that their involvement in criminal procedures for an offence against a minor is owed to *vengeful accusations* and *family conflicts*. The reasons given for rape against adult women are *unfortunate circumstances* or *vengeful accusations*. Some mentioned *alcohol or drugs as pushing factors*. Some of the cases gained *considerable media attention* that targeted them and affected negatively their prison experience. In two occasions participants connected their situation with *abuse or sexual experiences during childhood*.

## 5.3. Being a sex offender in prison

The *reception of participants from prison staff* and their relations were defined by the majority as *very good and not discriminatory*. In some

cases, though, *hostile reception experiences and derogatory behavior were mentioned, drawing a distinction between the worse (Grevena) and the better (Tripolis).*

*The detention conditions in Grevena were characterised as good by the participants, especially in comparison to those in Tripolis. For some participants the conditions are not decent, due to overcrowding, poor hygiene and bad nutrition.*

*The majority of interviewees have been assigned work in prison, beneficially calculated as additional sentence time. Some do not work for various reasons, such as age, the imposition of a disciplinary sanction, staff discrimination, health problems and reasons related to the way courts assess work in prison, taken as a guilty plea.*

*Most participants mentioned that their physical integrity and life are in danger during their court transfers and protective separation in solitary cells of another prison (Korydallos). Almost all have suffered, witnessed or heard of violent incidents. Interviewees reported verbal violence, spitting, throwing of water and urine and incidents of physical abuse. An extreme form of violence is sexual abuse by other prisoners. Escort police officers tolerate, even incite other prisoners being transferred to harm sex offenders.*

*Violence in prison is less and not related to the offence a person is incarcerated for. Basic reasons given by participants for troubles are everyday coexistence issues and masculinity. Most of them highlighted that allocation of sex offenders in special wings or protection prison units prevents incidents of violence. Finally, a*

*small number of participants connect violence to a prisoner's (provoking) behavior.*

*The majority of interviewees confirmed that the prisoners' informal code influences relations among them and with prison staff, not so much in Tripolis, which hosts exclusively sex offenders, nor in Grevena, where these prisoners are detained separately from others, but in prisons where prisoners for non-sexual crimes are detained. The time a person has spent in prison is a key determinant for prisoners' status. Most participants doubted the existence of a hierarchy among them. Some, though, pointed that hierarchy does exist and they put child molesters at the lowest status.*

*Most participants said that they have not taken part in any reintegration program during their custody. Some attended educational or detoxification programs and sports. Finally, two participants mentioned that they expressed their interest to attend an upcoming program of an ex-prisoners reintegration organisation.*

#### 5.4. The prison experience

*The vast majority of participants did not expect to be in prison at all and just a few dealt with custody as an outcome of their actions. One expected to be detained because of prior charges against him. 3 of 4 participants who expected to end up in prison were involved in homicide cases.*

*Participants' feelings upon admission to prison were cataclysmic. Some referred suicidal thoughts or attempts to commit suicide or self-harm. Many felt fear after they entered prison, due*



either to the *unknown environment* or to reactions they heard they would meet for their offences. However, a considerable number of participants were not afraid because in Tripolis and Grevena prisons the population is homogenous or because they had a prior experience of imprisonment and they knew how to protect themselves. Most participants said they were *welcome and supported* by other prisoners. Some participants, though, mentioned that they were received with suspicion or in a bad manner.

The vast majority of participants applied for *work assignment* and engaged in *limited relations with other inmates*. A few, due to their *prior prison experience, adjusted easily*. Two interviewees of high educational and social background mentioned that they had *not been adjusted, stating that they perceived adjustment as assimilation of the negative connotations of prison*.

*Work* is an important determinant of interviewees' routine. Equally important are simple ways to do prison time, such as *reading, hanging around in the courtyard, playing games and sporting, attending educational activities and watching TV*.

Participants are financially supported by their *close family*. Many prisoners, though, live by their own means, which might be a *pension* or a *wage*. On the other hand, there are some prisoners who create and sell *handicrafts*. However, some participants *do not have any financial support* and depend on prison's *Social*

*Service* or the *Church*; some even *offer services to the rest of the prisoners in exchange of some goods*.

As regards participants' experiences of violence or abuse either from other prisoners or police and prison staff, many mentioned that they themselves *had not experienced incidents of this kind*. Some mentioned the opposite, attributing violence not to their offence but to disputes for *money, possession of goods, or symbiosis problems*. They also refer *serious violence during court and prison transfers* (see above).

Participants' relations with other prisoners are characterised as *good*. They mentioned, though, that they are very selective to build *close relations*. For some participants their relations with other inmates are *not good, or do not exist at all*. Some of them stated that *they feel isolated in prison*.

Difficulties of interviewees' coexistence with other inmates is dealt with *distancing*. Some are *totally indifferent for the crimes* committed by others, *or they ignore* these crimes.

Regarding the *close social environment* of participants, many refer that relatives and *friends* support them *financially, morally and emotionally*. However, in some cases their offence and imprisonment lead to *divorce*. On the contrary, some participants report that while initially their intimates *kept them at a distance*, later on *their relations were restored*.

### 5.5. Reintegration interventions

The vast majority of participants believe that reintegration programs should aim at *job finding and housing*. Some participants mentioned the importance of *educational programs and creative activities*. *Financial support* for the post-release period is, in many participants views, the means to manage things upon release.

Many said that *psychological support* programs that *start in prison and continue outside* are necessary. Among them, many suggest that this support should be obligatory, considering that sexual offences, especially against children, are (mental) “*diseases*” that ought to be treated in therapeutic terms. Contrary to this, some interviewees consider that *no reintegration program would work equating sexual offending, especially against children, with incurable sickness*.

One participant raised the problem of stigmatisation. Reintegration, he said, presupposes that *all information related to the crime committed be erased from the internet* after the sentence has been served.

Almost all participants mentioned that they are *looking forward to having a job that will be offered to them by their families or other acquaintances* or to *retire after their release*. The vast majority of participants declared that they have either a private property or other accommodation to live after release. Their future plans are *to create a family or to return to their existing one, and live a quiet life*.

### 6. Thoughts and reflection. Sex offenders, custody and beyond

The starting point of this research was the lack of any special provision regarding their custodial regime and post-release status. Nevertheless, in addition to the blame and stigma attributed to them in criminal legislation and punitive social reactions, they are separated from the general prison population to be protected from other inmates. A de facto category of unpopular prisoners is thus constructed. Their negative image is amplified within the prison estate in two levels; one as prisoners and a second as offenders who pay the price for the aversion their offences cause to law enforcement staff and to other prisoners, bringing to mind approaches comparing their status to Agamben’s homo sacer. Their multiple social exclusion, not counterbalanced by tailored interventions to strengthen their reintegration potential, pushes them deeper in the prison quagmire. The concern of the prison administration is to prevent their victimisation from other prisoners, in a way, though, that confirms their vulnerability; they are left to their own devices to lead a law-abiding life.

Despite this, their status and relations shape a controversial and contradictory experience, combining denial of responsibility, adoption of a medical, mental deficiencies approach and rehabilitationist rhetoric, selective trust and support, easy adjustment, widespread fears, (self-)harm and willful isolation. They do not suffer the pains of imprisonment in

the worst form and they are optimistic as regards their ability to go their own way after release, although almost nothing happens to prepare them properly. Thus, they are a useful and productive “element” of the penitentiary system; they justify its necessity to protect society, they become the scapegoats of the prison community and facilitate the division of prisoners to superior and inferior in terms of the devaluation of the committed offences and the curability of their deficiencies (Taylor, 2018: 29-32), making the controlling work of prison staff look like a meaningful protective role for the black sheep of the prison community.

If Backhouse’s (2012: 734) claim “If we are against rape, we are against all rape” is accepted, and prisons are characterised by cruelty, hatred, endemic misogyny and ubiquitous rape, as Taylor (2018: 32-3) says, locking up people with misogynistic perceptions in an environment where masculinity is the rule, cannot be a solution to sexual offences and offending.

## Bibliography

- Agamben Giorgio (1998), *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*, Stanford: Stanford University Press.
- Atkinson Robert (1998), *The life story interview*, Thousand Oaks: Sage.
- Babbie Earl (2011), *Introduction to social research*, Athens: Kritiki [in Greek].
- Baker Thomas, Zgoba, Kristen and Gordon Jill A. (2021), Incarcerated for a Sex Offence: In-Prison Experiences and Concerns about Reentry, in *Sexual Abuse*, 33(2): 135-156.
- Backhouse Constance (2012), A Feminist Remedy for Sexual Assault: A Quest for Answers., in Sheehy E A (ed.) *Sexual Assault in Canada: Law, Legal Practice and Women's Activism*, Ottawa: University of Ottawa Press.
- Beaton Brian, Perley David, George Chri and O'Donnell Susan (2017), Engaging remote marginalized communities using appropriate online research methods, in Fielding Nigel G., Lee Raymond M. and Blank Grant (eds.), *The Sage handbook of online research methods* (2<sup>nd</sup> ed), London: Sage.
- Bisbas Lazaros (2018), The need of therapeutic treatment of sexual offenders, in *Art of Crime* 4, available at: <https://theartofcrime.gr/may-2018/> (accessed 30 August 2021) [in Greek].
- Dimopoulos Charalampos (1998), *The crisis of prison and non-custodial sanctions*, Athens: Ant. N. Sakkoulas [in Greek].
- Dimopoulos Charalampos (2006), *Sexual crimes against minors*, Athens: Nomiki Vivliothiki [in Greek].
- Dimopoulos Charalampos (2009), *Correctional Law*, Athens: Nomiki Vivliothiki [in Greek].
- Durkheim Émile (1893), *The Division of Labor in Society*, 1984, Basingstoke: Macmillan (translation by Simpson George).
- European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2020), *Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 28 March to 9 April 2019*, Strasbourg: Council of Europe
- Garland David (1990), *Punishment and modern society: A study in social theory*, Oxford: Clarendon Press.
- Giotakos Orestis (2004), *Sexual violence and paraphilias: Etiology, assessment, treatment*, Athens: Vita [in Greek].
- Given Lisa (ed.) (2008), *The Sage Encyclopedia of qualitative research methods* (vol 1 & 2), Thousand Oaks: Sage.
- Hebbenton Bill and Seddon Toby (2009), From Dangerousness to Precaution. Managing Sexual and Violent Offenders in an Insecure and Uncertain Age, in *British Journal of Criminology*, 49: 343-362.

- Hollway Wendy and Jefferson Tony (2000), *Doing qualitative research differently: Free association, narrative and the interview method*, Thousand Oaks: Sage.
- Iosifides Theodoros (2008), *Qualitative research methods in social sciences*, Athens: Kritiki [in Greek].
- Karabelas Labros (2001), *Rapists and their victims: Research results on rapes in Greece*, Athens: Nomiki Vivliothiki [in Greek].
- Karydis Vasilis and Koulouris Nikolaos (2013), Greece: Prisons Are Bad but Necessary (and Expanding), Policies Are Necessary but Bad (and Declining), in Ruggiero Vincenzo and Ryan Mick (eds.), *Punishment in Europe- A Critical Anatomy of Penal Systems*, London: Palgrave Macmillan
- Koros Dimitris (2020), *Discipline and its limits in the Greek prison*, Athens: Nissos publishing [in Greek].
- Koulouris Nikolaos (2009), Introduction- Painless custody of inert people. A destination for Greek prisons?, in Koulouris N (ed.), *On standby- Korydallos Prison: Function, condition and inmates; treatment*, Athens- Komotini: Ant. N. Sakkoulas Publications [in Greek].
- Levins Alice (2014), *Living among sex offenders. Identity, safety and relationships at Whatton prison*, The Howard League for Penal Reform.
- National Preventive Mechanism on Torture and Ill-treatment (2019), *Annual Special Report*. Athens: The Greek Ombudsman [in Greek].
- Palma Mauro, Snacken Sonja, Theis Vincent and Carbanaru Iuliana (2019), Reducing Prison Overcrowding in Greece. Report of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law, Action against Crime Department, Criminal Law Co-operation Unit. *Art of Crime* (6), available at: <https://theartofcrime.gr/may-2019/>.
- Ricciardelli Rosemary and Moir Mackenzie (2013), Stigmatized among the Stigmatized: Sex Offenders in Canadian Penitentiaries, in *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 55(3): 353-85.
- Simon Jonathan (1998), Managing the Monstrous: Sex Offenders and the New Penology, in *Psychology, Public Policy and Law*, 4(1/2): 452-67.
- Spencer Dale (2009), Sex offender as homo sacer, in *Punishment and Society*, 11(2): 219-240.
- Taylor Chloë (2018), Anti-Carceral Feminism and Sexual Assault- A Defense. A Critique of the Critique of Carceral Feminism, in *Social Philosophy Today*, 34: 29-49.
- Tsigris Angelos (1998), *Without consent: Criminological and case law approach of rape in Greece*, Athens: Ant. N. Sakkoulas [in Greek].
- Tsiliakou Maria (2011), *Alternative justice and sexual offenders*, Athens: Nomiki Vivliothiki [in Greek].
- Tsiolis Giorgos (2007), Life stories and biographical reconstruction, in Papaioannou Skevos (ed.) *Theoretical and methodological issues on social sciences*, Athens: Kritiki, [in Greek].

van den Berg Chantal, Beijersbergen Karin, Nieuwebeerta Paul and Dirkzwager Anja (2018), Sex offenders in prison: are they socially isolated?, in *Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment*, 30(7): 825-45.

Vold George Bryan, Bernard Thomas J. and Snipes Jeffrey B. (1998), *Theoretical Criminology* (4<sup>th</sup> ed.), New York, Oxford: Oxford University Press.

Declaration of conflicting interests: 'The Authors declare that there is no conflict of interest'.

Funding: The research project is co-financed by Greece and the European Union (European Social Funds- ESF) through the Operational Programme "Human Resources Development, Education and Lifelong Learning 2014-2020" [proposal code: 100525, application number: 664].

The authors would like to thank participating prisoners, the staff at Grevena prison and especially the Prison Director for their support.







---

# Il riconoscimento della dignità di cittadino oltre lo stigma della pena: il diritto di voto ai detenuti

*Cinzia Blasi<sup>1</sup>*

---

## *Abstract*

*The article deepens the prisoners' right to vote from a socio-legal perspective, focusing on how it is difficult to use this right while in detention. In the first part, the author makes an historical analysis of the concept of "inmate", considered as an active political actor during the Seventies' and nowadays totally ruled out from political consideration.*

*In the second part the author introduces a research conducted in the prison of Torino (north-west Italy), during the election. Through semi-structured interviews with inmates and prison staff, the researcher wants to analyse the idea of "felony disenfranchisement".*

Keywords: prison, political participation, prisoners' rights, right to vote, disenfranchisement

## **1. Introduzione. Carcere e partecipazione politica, cenni storici**

Ripercorrendo le vicende dell'istituzione penitenziaria nell'Italia repubblicana e assumendo il punto di vista della storia «dalla parte dei detenuti» (C. G. De Vito, 2009), si può tracciare, tra i tanti possibili, un percorso

che dalla stagione delle carceri in rivolta tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Settanta del secolo scorso conduce al carcere "frammentato" del presente, che a partire dagli anni Novanta diventa «luogo della spersonalizzazione e dello smarrimento dell'individualità, del singolo fatto numero, massificato» (L. Manconi, G. Torrente, 2015, p.

---

<sup>1</sup> Cinzia Blasi, laureata in Diritto per le imprese e le istituzioni presso l'Università degli Studi di Torino. Si occupa di progettazione, grant writing, fundraising e project management in ambito sociale, lavorando con le organizzazioni non profit come libera professionista.

229). Se fino allo spartiacque rappresentato dalla riforma dell'ordinamento penitenziario del 1975, l'istituzione carceraria è caratterizzata da una "sostanziale continuità" (G. Neppi Modona, 2014) dei suoi assetti fondamentali (il totale isolamento del carcere dalla realtà esterna, che pone i reclusi in una condizione di emarginazione e segregazione; il clima di violenza che connota la vita detentiva, il rapporto tra gli stessi detenuti e tra custodi e custoditi; l'organizzazione verticistica e centralizzata dell'amministrazione penitenziaria), alla fine degli anni Sessanta la stagione delle rivolte segna la fine del carcere "morale"<sup>1</sup> e apre quella del carcere "politico". Tra il 1968 e il 1969 in diverse carceri della penisola<sup>2</sup> nascono proteste spontanee: i detenuti chiedono la riforma dei codici e del sistema carcerario, denunciano gli abusi, rivendicano un aumento delle ore di passeggio e di colloquio, una maggiore pulizia delle celle, il diritto alle cure sanitarie. La mobilitazione pone al centro la materialità del carcere e si rivolge contro «le mura di cinta, la censura, i

cancelli, i delatori, i buglioli, le celle di isolamento, le sbarre» (C. G. De Vito, p. 59). Il movimento dei detenuti si sviluppa nel quadro più generale della contestazione studentesca e operaia nei confronti delle istituzioni statali e della società borghese nel suo complesso; il conflitto sociale e la repressione seguita all'autunno caldo determina l'ingresso in carcere delle "avanguardie" studentesche e operaie, favorendo processi di presa coscienza collettiva: le prigioni, fino a quel momento impermeabili alla società civile, «diventano luogo di contestazione politica ma anche di discussione e proposta riformatrice» (M. Graziosi, 1998, p. 162). In questa fase storica le forme della protesta<sup>3</sup> e i contenuti delle rivendicazioni segnano un punto di svolta rispetto alle rivolte sviluppatesi nelle carceri in passato: per la prima volta le mobilitazioni dei reclusi sono spinte da ragioni collettive, da una cultura e una coscienza politica; le richieste si collocano in un orizzonte di riforma complessiva del sistema, non solo penitenziario, e di allargamento dei diritti.

<sup>1</sup> Espressione utilizzata da C. G. De Vito (2009) per descrivere l'istituzione carceraria degli anni Cinquanta e Sessanta, in cui il principio costituzionale della rieducazione è interpretato in chiave di redenzione, l'esecuzione della pena risponde, nella prassi e nell'ideologia, alla necessità di trasformare e redimere l'anima del recluso, più che al bisogno di sostenere il suo reinserimento sociale e la gestione dell'amministrazione penitenziaria è affidata a una conduzione di tipo "familiare".

<sup>2</sup> A partire dalla prima mobilitazione nel carcere Le Nuove di Torino nel luglio del 1968, così descritta da M. Graziosi (1998): «la manifestazione dura due ore e vi partecipano circa duecento detenuti che, dopo l'ora d'aria, rifiutano di entrare nelle celle e si siedono nei cortili (...). Il giorno seguente la manifestazione

continua, altri cinquanta detenuti ripetono la dimostrazione di protesta per chiedere "la sollecita approvazione dei nuovi codici" (...). L'episodio di Torino è importante per i contenuti che esprime - riforma delle carceri e della carcerazione preventiva - e per le nuove modalità di lotta: un vero e proprio sit-in all'interno del carcere».

<sup>3</sup> «Anche i metodi della protesta praticati dai detenuti sono modellati su quelli della contestazione operaia e studentesca: sciopero, occupazione, contrattazione, cortei interni; i reclusi occupano, spesso per intere giornate, i cortili e i luoghi simbolici della repressione e del privilegio: la cappella, l'infermeria, l'ufficio matricola. La fine dell'occupazione è oggetto della trattativa con la direzione». (M. Graziosi, 1998, pp. 161 - 162).

«Tutti i detenuti sono detenuti politici» è lo slogan diffuso in carcere dalle avanguardie interne, alle quali è richiesto non solo di organizzare forme di resistenza all'istituzione, ma di farsi portatrici di una visione alternativa di società (M. Graziosi, 1998). All'ondata di rivolte che prosegue, soprattutto nelle carceri delle grandi città, fino all'inizio degli anni Settanta<sup>4</sup>, le autorità reagiscono con provvedimenti disciplinari che si sostanziano in trasferimenti di massa e che hanno l'effetto di diffondere le mobilitazioni anche all'interno di istituti fino a quel momento rimasti immuni. A partire dal 1974, anche nell'ottica di una strategia di differenziazione che troverà concreta applicazione nell'istituzione delle carceri di massima sicurezza negli anni successivi, la stretta repressiva operata dall'amministrazione penitenziaria segna l'inizio della disgregazione e del progressivo declino del movimento dei detenuti. Queste vicende si intrecciano con il percorso di approvazione della riforma dell'ordinamento penitenziario del 1975, sul quale influiranno, solo in parte, le rivendicazioni e le proteste dei detenuti. Con la riforma entra in crisi il concetto tradizionale di "trattamento" degli anni Cinquanta e Sessanta, l'accento si sposta dall'aspetto curativo a quello rieducativo, mediante un'azione che tende al reinseri-

mento sociale dei condannati, titolare di diritti che devono essere garantiti dall'amministrazione penitenziaria, anche attraverso contatti con l'ambiente esterno; si attenua l'osservazione scientifica e diventano centrali la revisione del trattamento intramurario e la riflessione sulle misure alternative alla detenzione. Tuttavia, a pochi anni dalla sua approvazione, l'emergenza terrorismo, la creazione del circuito delle carceri di massima sicurezza e la risposta dello Stato allo stragismo mafioso, provocano un sistematico svuotamento dell'assetto normativo creato dalla legge del 1975 e dalla cosiddetta legge Gozzini del 1986 e segnano la fine della "nuova cultura penitenziaria" (C. G. De Vito, 2009). Se a prevalere nel corso degli anni Settanta era stata la dimensione collettiva, a partire dagli anni Novanta la popolazione detenuta è ormai disgregata, vede fortemente limitata la propria capacità di costituire forme stabili di rappresentanza, promuovere mobilitazioni collettive, formulare rivendicazioni comunicando all'esterno la propria voce. La solidarietà è confinata in «piccoli gesti quotidiani con cui i reclusi si aiutano tra loro nell'acquisto del sopravvitto, compilazione delle domandine al direttore e delle istanze ai giudici» e può definirsi "difensiva", poiché «dettata dalla necessità di trascorrere tante ore in celle di pochi metri quadri insieme a

<sup>4</sup> Un nuovo ciclo di proteste si aprirà alla fine del 1972, proseguendo per l'intero anno successivo; i detenuti chiedono ancora riforme, stilano documenti, trattano con le autorità per concessioni, cercano interlocuzioni con gli organi di informazione per sensibilizzare l'opinione pubblica sulla questione penale-

carceraria e sulle ingiustizie della società capitalistica. Prendono ancora di mira lo sfruttamento del lavoro nelle carceri, la censura, le celle di punizione e i letti di contenzione, chiedono l'istituzione dei consigli di rappresentanza dei detenuti, le "celle aperte" e il diritto di voto. (C. G. De Vito, 2009, p. 70).

due, tre a volte anche sei o sette persone con esperienze, storie, lingue e imputazioni diverse tra loro» (C. G. De Vito, 2009, p. 144). Le forme di aggregazione e il dialogo con la società esterna passano principalmente attraverso le attività scolastiche, sportive e culturali organizzate all'interno delle carceri dalle direzioni e da organizzazioni del terzo settore interessate a sensibilizzare l'opinione pubblica sulla realtà carceraria (C. G. De Vito, 2009). Nell'arco di vent'anni (1990 – 2010), a causa dell'emersione di un discorso securitario nella gestione delle problematiche sociali e di provvedimenti legislativi relativi alla tossicodipendenza e all'immigrazione, la popolazione sotto il controllo penale in Italia triplica. L'espansione del controllo penale contribuisce ad affossare ulteriormente il modello trattamentale previsto dal legislatore della riforma del 1975, riportando il carcere al suo ruolo originario di strumento di contenimento delle classi ritenute pericolose, luogo della cosiddetta “detenzione sociale” volta al confinamento di migranti e stranieri, tossicodipendenti e soggetti marginali. In questo contesto, sembra non esserci più spazio per la mobilitazione politica: la subordinazione diventa un destino ineludibile, un cerchio chiuso nel quale adattarsi passivamente opportunisticamente in attesa di un futuro che sfuma nell'indefinito (C. Sarzotti,

2020), in cui i termini risocializzazione e democratizzazione vengono sostituiti dall'idea dell'incapacitazione del soggetto recluso. Nel carcere contemporaneo, la crisi del modello rieducativo, le condizioni di detenzione e la separazione della comunità dei detenuti dal mondo e dal sistema di cittadinanza hanno l'effetto di ridurre l'individuo in carcere alla sua sola dimensione fisica, oggetto di decisioni altrui, privato della propria autonomia e del proprio senso di responsabilità (L. Manconi, G. Torrente, 2015) e, in ultima istanza, della dignità di essere umano.

## 2. Diritto di voto e dignità della persona detenuta

Attorno all'affermazione della dignità inviolabile di ogni individuo, la giurisprudenza costituzionale nazionale<sup>5</sup> e internazionale<sup>6</sup> ha definito i limiti della legittimità dell'esecuzione penale, la soglia oltre la quale il sistema penitenziario si pone in contrasto con i diritti costituzionalmente garantiti e contravviene al suo mandato istituzionale (S. Anastasia, 2012). In una prospettiva filosofico - giuridica, le riflessioni sul concetto di dignità possono in sintesi essere ricondotte a due concezioni: una statica, che considera la dignità una “dote” riconosciuta all'essere umano in quanto tale, e una dinamica, che guarda alla dignità come una

<sup>5</sup> A partire dalla sentenza n. 349 del 1993, con la quale la Corte Costituzionale ha affermato che «chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un residuo che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo

ambito in cui può espandersi la sua personalità individuale».

<sup>6</sup> Tra le principali decisioni della CEDU sul sistema penitenziario italiano: sentenza del 16 luglio 2009, *Sulejmanovic c. Italia*; 8 gennaio 2013, *Torreggiani e altri c. Italia*; 16 settembre 2014, *Stella e altri c. Italia*.

“conquista”, una meta da raggiungere, che dipende dal valore o disvalore delle azioni della persona. In altre parole: «una dignità “innata”, che spetta sempre e comunque a ciascun individuo, e una dignità “acquisita” che, come tale, può anche essere perduta, nonché riconquistata» (M. Ruotolo, 2014, p. 13). Quest’ultima lettura accetta limitazioni tassative e proporzionate alla gravità dei comportamenti e apre alla possibilità di una differenziazione tra gli individui sulla base di giudizi di valore e valutazioni morali. Tale concezione di dignità “acquisita” trova riscontro nelle limitazioni della capacità elettorale previste nel nostro ordinamento, a partire dalla disciplina costituzionale: l’art. 48 Cost., ultimo comma, stabilisce infatti che il diritto di voto non possa essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile, o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge. Ai fini del godimento dei diritti elettorali, la legge può definire il perimetro entro il quale la dignità può subire una contrazione, un ridimensionamento, oppure può essere persa in via definitiva: la privazione del diritto di elettorato attivo rientra infatti tra le pene accessorie che conseguono automaticamente, in modo perpetuo o temporaneo a seconda dell’entità della pena, alla condanna principale, limitando il godimento dei diritti civili e politici dell’individuo sottoposto a controllo penale<sup>7</sup>. L’art. 179 del codice pe-

nale detta poi le condizioni per la riabilitazione<sup>8</sup>, subordinata a prove effettive e costanti di buona condotta. La negazione del diritto di voto alle persone condannate o detenute e la subordinazione della partecipazione politica alla riabilitazione, risultano pertanto coerenti con «una nozione di dignità intesa come qualità non coesistente all’uomo o alla donna, ovvero come virtù che si conquista con la correttezza pubblica dei propri comportamenti» (P. Gonnella, 2014, pp. 111-112). I condannati sono considerati moralmente indegni: al giudizio penale si affianca quello morale, che comporta una compressione del suffragio universale condizionato alla partecipazione del detenuto all’opera di rieducazione e la sentenza penale di condanna equipara in automatico coloro che la subiscono a quei soggetti considerati dall’ordinamento incapaci di scegliere in autonomia (minori, interdetti). Una pena detentiva coerente con la dignità umana richiede pertanto un pieno riconoscimento dei diritti politici dei detenuti; in quest’ottica, il diritto di voto non può essere compromesso dalla condizione detentiva, poiché indisponibile nei confronti del potere coercitivo dello Stato e non sopprimibile di fatto dal sistema penitenziario, in coerenza con una concezione dell’esecuzione della pena detentiva «proiettata verso l’assimilazione giuridica e umana delle persone detenute alle persone libere, fatta salva la

<sup>7</sup> La legge italiana nega il diritto di voto in modo perpetuo ai condannati a pene superiori ai cinque anni di carcere o alla pena dell’ergastolo; in caso di pena inferiore ai tre anni, in modo temporaneo, per un periodo di cinque anni.

<sup>8</sup> La riabilitazione può essere concessa quando siano decorsi almeno tre anni (o un periodo di tempo superiore – almeno otto e fino a dieci anni - in caso di recidivi o di soggetti che la norma definisce “delinquenti abituali, professionali o per tendenza”) dal giorno in cui la pena principale sia stata eseguita o sia in altro modo estinta.

compressione della libertà di movimento» (P. Gonnella, 2014, p.73).

### 3. Un'indagine sull'esercizio del diritto di voto all'interno della Casa Circondariale Lorusso e Cutugno di Torino

Qual è lo spazio di garanzia per i diritti politici nel campo giuridico del penitenziario (C. Sarzotti, 2010)? È possibile considerare legittima la negazione temporanea o perpetua del diritto di voto in ragione del compimento di un reato? La condizione di persona detenuta incide di fatto sull'esigibilità dei diritti elettorali? Nel tentativo di rispondere a tali interrogativi, in questo paragrafo sono illustrati i risultati di una ricerca condotta nel 2016 all'interno della Casa Circondariale di Torino, realizzata con l'obiettivo di indagare il tema dell'esercizio dei diritti elettorali in carcere attraverso un approccio etnografico. Senza pretesa di generalizzabilità (M. Cardano, 2001) delle osservazioni proposte, anche in ragione dei tempi limitati della ricerca, l'intento è quello di utilizzare gli strumenti della ricerca sociologica per analizzare e

rendere visibili le dinamiche di esigibilità del diritto di voto tra le mura del carcere, facendo emergere i fattori che incidono sulla scarsa partecipazione alle consultazioni da parte di coloro che conservano il diritto di elettorato attivo e i significati attribuiti all'interdizione da coloro che la subiscono a seguito di condanna penale. Dal punto di vista metodologico, il lavoro si basa su un'analisi qualitativa basata sull'osservazione partecipante combinata con interviste semi-strutturate e l'uso di documenti<sup>9</sup>. L'analisi è relativa ai dati raccolti, in primo luogo, nel corso di un'attività di osservazione<sup>10</sup> delle procedure elettorali svolta presso i seggi speciali allestiti all'interno della Casa Circondariale di Torino nel corso delle elezioni comunali del 19 giugno 2016 (ballottaggio per l'elezione del Sindaco di Torino) e del 4 dicembre 2016 (referendum costituzionale). Le annotazioni raccolte sul diario etnografico sono state arricchite dalle conversazioni intercorse con gli agenti di polizia penitenziaria preposti alle operazioni di raccolta del voto, sia all'interno degli uffici dell'amministrazione che presso il seggio speciale, e dal dialogo con altri operatori del penitenziario nei

<sup>9</sup> Come messo in evidenza da P. Corbetta (2014), osservazione diretta, interviste in profondità e uso di documenti sono riconducibili a tre azioni elementari che l'uomo mette in atto per analizzare la realtà sociale che lo circonda: *osservare, interrogare, leggere*: «attraverso l'osservazione il ricercatore studia un determinato fenomeno sociale immergendosi personalmente in esso, così da viverlo dal di dentro e essere in grado di darne una diretta descrizione. Con l'intervista il ricercatore coglie i comportamenti e le motivazioni all'agire attraverso la descrizione che ne danno gli stessi soggetti, che vengono interrogati sulle loro esperienze, sentimenti, opinioni. L'uso dei documenti, infine, consiste nell'analizzare una certa realtà sociale a partire dal materiale che la società stessa ha

prodotto e produce, sia attraverso i singoli individui sia attraverso le istituzioni».

<sup>10</sup> Seguendo il flusso delle attività delle persone coinvolte, l'osservazione si è concentrata prevalentemente su tre aspetti: le pratiche di autorizzazione e svolgimento delle operazioni di voto, le interazioni tra i soggetti coinvolti (detenuti votanti, agenti, presidenti di seggio e scrutatori) e gli spazi adibiti a seggio elettorale in carcere. La negoziazione dell'accesso al campo di ricerca è avvenuta in termini necessariamente formali, attraverso una richiesta all'amministrazione penitenziaria con indicazione di obiettivi, strumenti e tempi della ricerca finalizzata alla stesura di un lavoro di tesi.



giorni precedenti le consultazioni e durante le giornate al seggio. Sono inoltre state realizzate interviste semi-strutturate (P. Corbetta, 2014) a detenuti, con l'obiettivo di indagare il punto di vista dei soggetti coinvolti e arricchire le considerazioni derivanti dall'attività di osservazione, necessariamente personale e soggettiva, attraverso il coinvolgimento di soggetti in semi-libertà e in esecuzione penale esterna iscritti al Polo Universitario della casa circondariale di Torino. Infine, è stato raccolto materiale documentale utile a ricostruire la complessa procedura relativa all'esercizio del diritto di voto nei luoghi di detenzione: la modulistica per l'autorizzazione al voto, le circolari ministeriali e le comunicazioni della Garante per i diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino.

### 3.1 Votare in carcere: il seggio speciale e le procedure di autorizzazione

La disciplina che regola il procedimento elettorale nei luoghi di detenzione è contenuta negli articoli 8 e 9 della legge n. 136 del 1976; tali norme disciplinano, rispettivamente, la procedura per l'ammissione alla votazione

della popolazione detenuta e quella relativa allo svolgimento delle operazioni elettorali attraverso la costituzione di seggi speciali<sup>11</sup>. Si tratta di una procedura molto articolata, che coinvolge diversi soggetti (il detenuto elettore, il direttore dell'istituto, il sindaco del luogo di residenza e il sindaco del luogo di detenzione) e passaggi istituzionali, a volte anche in tempi molto stretti, che quindi rischia di rendere di fatto non esigibile il diritto di voto in carcere. Alle domande rivolte agli agenti sulle attività che devono concretamente essere svolte dall'amministrazione penitenziaria per autorizzare il detenuto a votare e sull'eventualità di ostacoli, problemi o ritardi nel rilascio delle autorizzazioni, gli agenti preposti a seguire le operazioni elettorali rispondono ribadendo il massimo l'impegno da parte dell'amministrazione ad assicurare l'esercizio del voto in carcere:

- Anche il giorno stesso delle elezioni diamo supporto facendo il tramite tra detenuti e l'ufficio elettorale.

<sup>11</sup> A norma dell'art. 8 comma 2, per poter esercitare il diritto di voto i detenuti aventi diritto devono far pervenire al sindaco del comune nelle cui liste elettorali sono iscritti, non oltre il terzo giorno antecedente la data della votazione, una dichiarazione che attesti la volontà di esprimere il voto nel luogo di detenzione. Tale documento, inoltrato dall'amministrazione penitenziaria al comune di destinazione, deve indicare espressamente il numero della sezione alla quale l'elettore è assegnato e recare in calce l'attestazione del direttore dell'istituto comprovante la detenzione dell'elettore. Ricevuta la dichiarazione, il sindaco, secondo quanto stabilito dall'art. 8 c. 3, è tenuto a includere i nomi dei richiedenti in appositi elenchi distinti per sezioni, che vengono consegnati, all'atto

della costituzione del seggio, al presidente di ciascuna sezione, che provvede subito a prenderne nota sulla lista elettorale sezionale e a rilasciare immediatamente ai richiedenti, anche per telegramma, un'attestazione dell'avvenuta inclusione negli elenchi previsti. Tale attestazione vale come autorizzazione a votare nel luogo di detenzione e deve essere esibita al presidente di seggio unitamente alla tessera elettorale. Indicazioni aggiuntive sono poi contenute nelle circolari emanate dal Ministero dell'Interno nei giorni che precedono le consultazioni e aventi ad oggetto l'ammissione di elettori all'esercizio di voto con procedura speciale in caso di elettori detenuti presso istituti ubicati in altri comuni.



- Non esiste che un detenuto dica e, questo possiamo smentirlo categoricamente, io volevo votare e non ho potuto farlo.

(...)

- Ci siamo sempre sobbarcati noi come amministrazione di situazioni come questa.

- Nonostante i detenuti siano stati invitati a dire ai familiari portatemi la scheda elettorale, è successo che non l'hanno portata; il giorno stesso delle elezioni noi abbiamo telefonato ai familiari a casa, noi, [*rivolgendosi all'altro agente*] questo è vero, possiamo confermarlo tutti, gli abbiamo detto “venite a portare la tessera elettorale perché il signor Tizio vuole votare”.

- Nel limite del possibile sono sempre stati messi in condizioni di poter votare.

- Non ci sono mai stati rilievi che hanno coinvolto l'Ufficio della Prefettura per queste cose, mai. (Ufficio Matricola, blocco A. Conversazione con un agente di Polizia penitenziaria e un'educatrice, 18 giugno 2016)

Una lettura in parte diversa emerge dalle interviste ai detenuti, che pongono l'accento sul problema della burocrazia carceraria e sulla richiesta di autorizzazione al voto come “domandina”, associandola alla logica della concessione e del favore, più che all'esercizio di un diritto, e al timore di ritorsioni:

Come in tutte le situazioni, il carcere ha degli iter che sono complicatissimi, quindi devi partire con dei mesi di anticipo, fare delle domandine, l'amministrazione ti guarda come un alieno (...) perché loro devono fare anche tutto un ambaradan (..) e quindi anche quello che magari vorrebbe votare ad un certo punto poi desiste se non è proprio fortissimamente motivato e se non è già una persona che ha le capa-

cià di muoversi all'interno della burocrazia carceraria. Poi purtroppo chiaramente in carcere uno cerca sempre di essere meno in vista possibile, quindi non essendo una cosa “indispensabile”, dice “magari evito di fare una richiesta del genere, perché magari (...) quando poi chiedo qualche altra cosa me la rigettano”. Quindi anche quelli che avrebbero voglia e la possibilità, perché magari non sono ancora definitivi, desistono davanti alle solite complicità carcerarie. (intervista a D.)

L'attività di osservazione al seggio sembra confermare una scrupolosa osservanza della disciplina delle autorizzazioni durante le consultazioni; inoltre, in più di un'occasione, gli agenti di polizia penitenziaria mostrano di conoscere le procedure elettorali meglio del presidente e degli scrutatori del seggio speciale, facendosi in qualche modo “garanti” del corretto svolgimento delle operazioni di voto.

In carcere anche i tempi del voto risultano “ristretti”: i compiti del seggio speciale sono limitati alla raccolta del voto degli aventi diritto presso il luogo di detenzione e le consultazioni cessano quando tutti i detenuti autorizzati hanno esercitato il proprio diritto, accompagnati nel percorso dalla cella al seggio dagli agenti. Il meccanismo di “infantilizzazione” della persona reclusa riguarda anche l'esercizio dei diritti politici: nel momento in cui esercita il proprio diritto di cittadino ed esprime la propria volontà politica, il detenuto è “prelevato”, accompagnato e osservato in ogni istante, con l'unica breve eccezione rappresentata dall'ingresso in cabina e dall'atto di compilazione della scheda

elettorale, che resta libero e segreto. Un'assenza di autonomia che si manifesta anche nel momento stesso del voto, quando il detenuto mostra di non avere le informazioni necessarie sulle modalità con le quali deve essere espresso:

Dopo la consegna della tessera e della matita, il detenuto entra in cabina.

Poi, rivolgendosi al presidente di seggio, dice: “*ma devo mettere una croce?*”. Quest'ultimo risponde: “*sì, una croce dove preferisce*”. (...)

Circa un quarto d'ora dopo arrivano altri due detenuti, accompagnati ciascuno da due agenti, che restano fuori dal seggio finché entrambi non hanno concluso. Il primo è sprovvisto di tessera elettorale. Dice di aver segnalato lo smarrimento, che infatti risulta perché allegata all'autorizzazione c'è l'attestato sostitutivo. Gli consegnano la scheda elettorale aperta e la matita, e il detenuto sembra apprestarsi a votare sul tavolo di fronte agli scrutatori. Il presidente lo ferma subito e gli dice di recarsi all'interno della cabina. Dopo aver votato inserisce la scheda nell'urna (commentando “*Imbucata!*”), firma il registro e esce dal seggio. Entra il secondo detenuto, anche lui senza tessera, quindi gli scrutatori verificano l'attestazione. Non consegna la scheda al presidente dopo aver votato, ma lo fa personalmente dicendo “*Tranquilli, tranquilli, faccio io*”. Gli viene richiesto di firmare sul registro e il detenuto chiede “*con la matita?*” e lo scrutatore specifica “*No, no, ecco la penna...*”. (nota etnografica, 4 dicembre 2016).

### 3.2 La garanzia dei diritti elettorali nello spazio del penitenziario

Per quanto attiene alle informazioni sulle modalità di esercizio del voto, un ruolo importante deve essere svolto dall'amministrazione del carcere, che, dando seguito alle circolari del Ministero dell'Interno, del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e alle comunicazioni dei Garanti dei diritti delle persone private della libertà personale, ha il compito di promuovere tra i detenuti che non abbiano perso il godimento dei diritti civili e politici consapevolezza in merito alle procedure elettorali<sup>12</sup>. Dal confronto con gli operatori del penitenziario emerge che l'informazione sulle operazioni di voto in carcere e sulle modalità per parteciparvi viene trasmessa ai detenuti, come è richiesto dalla normativa, ma non in modo capillare: consiste nell'affissione di avvisi nelle bacheche presenti all'interno dei padiglioni e, in alcuni casi, nell'attività di sensibilizzazione da parte di agenti ed educatori. Non esiste tuttavia alcun tipo di propaganda elettorale all'interno del carcere: non ci sono comizi, non è prevista l'affissione di materiali elettorali o informativi relativi alle consultazioni referendarie, e i detenuti possono consultare gli elenchi dei candidati direttamente in sede di seggio il giorno delle votazioni. La politica

<sup>12</sup> Le circolari raccomandano che siano predisposte tutte le misure utili a garantire il regolare esercizio del diritto di voto, assicurando la diffusione tra la popolazione detenuta della normativa vigente e di ogni informazione circa le concrete modalità di svolgimento e partecipazione alle operazioni di voto (indicazione

dell'orario, affissione di copia dei manifesti recanti l'indicazione delle liste e dei nomi dei candidati), e di svolgere opera di sensibilizzazione affinché venga effettuata una efficace e preventiva informazione nei confronti di tutti i detenuti, agevolando al massimo la partecipazione al voto.

entra in carcere in via esclusiva tramite televisione e giornali.

*Come vengono informati i detenuti in occasione delle consultazioni elettorali?*

Attraverso un avviso. Non appena noi riceviamo l'input dall'ufficio elettorale che ci manda il cartaceo dove viene illustrato il giorno in cui ci saranno le votazioni e le modalità con cui i detenuti, coloro che sono interessati ovviamente, sono chiamati a chiedere l'autorizzazione al voto, facciamo un avviso che viene affisso in tutte le bacheche dei padiglioni. Anche i colleghi stessi che operano nei diversi padiglioni fanno una sorta di, come chiamarla, campagna di informazione. (Ufficio Matricola, blocco A. Conversazione con un agente di Polizia penitenziaria, 18 giugno 2016)

Nel corso delle interviste, i detenuti sottolineano come problematica sia l'assenza di propaganda in carcere, che la difficoltà di dare vita all'interno dell'istituzione a momenti di dibattito tra i detenuti in occasione delle consultazioni, iniziative che l'amministrazione può decidere di non autorizzare adducendo ragioni di tipo organizzativo dietro le quali si celerebbe in realtà, secondo gli intervistati, un'esplicita volontà di negazione di tali spazi di confronto.

A nessuno che ha fatto la domandina mi sembra che sia stato negato di esercitare il diritto di voto. Il problema è un altro, è che non c'è informazione. Io ad esempio non ho mai visto neanche affiggere i manifesti con i vari partiti, forse solo il giorno in cui è allestito il seggio. (...) Chi vota si informa attraverso la televisione, anche se non ci sono tutti i canali, e la stampa, perché non sono precluse, i giornali poi chi li acquista li fa girare. (intervista ad A.)

Il carcere rende difficilissimo anche tutte le forme basiche di vita associativa (...) di "carceranza attiva". Nel senso, se vuoi fare non dico una protesta, ma vuoi metterti insieme in qualche forma democratica per andare a parlare, il carcere ti vede già malissimo, ti vede come uno che vuole fare casini, provocatore di guai. (...) Dietro le parole "questioni organizzative" il carcere nasconde qualunque tipo di cosa, perché è la cosa più semplice che hanno: non ci siamo messi d'accordo, troppa gente, non c'erano gli agenti, fine. È la motivazione classica, che è inappuntabile, e che nasconde tutte le altre motivazioni di opportunità, così non devono neanche entrare nel merito. Quello che ti tolgono è la possibilità di essere cittadini, anche nel momento in cui sei uscito. (intervista a D.)

Queste considerazioni sembrano mettere in evidenza, anche in relazione ai diritti elettorali, una delle caratteristiche dell'istituzione carceraria: il suo strutturarsi come un sistema di privazioni e privilegi che, diversamente dal riconoscimento di una serie di diritti, ricorda continuamente al detenuto la precarietà delle proprie condizioni e la sua sottomissione alle decisioni altrui (F. Vianello, 2020).

### 3.3 Tra astensione e interdizione

Secondo i dati in possesso dell'Ufficio elettorale del comune di Torino e riportati nella relazione 2016 della Garante per i diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Torino, su 340 aventi diritto presso la casa circondariale di Torino, alle elezioni amministrative del giugno 2016 (turno di ballottaggio) hanno votato 11 detenuti, al referendum costituzionale in 34. Si

tratta di dati che non si discostano molto dallo storico degli ultimi vent'anni (cfr. Tab. 1)<sup>13</sup> e che mostrano una scarsissima affluenza tra i detenuti elettori, con un maggiore coinvolgimento in corrispondenza delle elezioni

politiche, delle elezioni del sindaco e del consiglio comunale e delle consultazioni referendarie.

Tabella 1: Statistica autorizzazioni al voto rilasciate alle case circondariali dal 2001

Tipo di elezione	Case circondariali in Torino	Case circondariali fuori Torino	Totale
Elezioni politiche e amministrative 13/05/2001			142
Elezioni consiglio comunale ballottaggio del 27/05/2001	66	23	82
Referendum 07/10/2001			89
Referendum 05/06/2003	5	7	12
Elezioni europee e provinciali 12-13 giugno 2004	19	8	27
Elezione del presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale del Piemonte 3-4 aprile 2005	11	4	16
Referendum 12-13 giugno 2005	9	4	13
Elezioni politiche 9-10 aprile 2006	40	15	55
Elezioni amministrative 28-29 maggio 2006			21
Referendum 25-26 giugno 2006	23	14	37
Elezioni politiche 13-14 aprile 2008	15	22	37
Elezioni parlamento europeo e provinciali 6-7 giugno 2009	17	12	39
Referendum abrogativi e turno di ballottaggio per elezione presidente della provincia 21-22 giugno 2009	11	7	18
Elezioni regionali 28-29 marzo 2010	21	2	23
Referendum abrogativi 12-13 giugno 2011	19	5	24
Elezioni politiche 24-25 febbraio 2013	68	35	105
Elezioni parlamento europeo e regionali 25/05/2014	14	7	21
Referendum 17 aprile 2016	13	11	24
Elezione del sindaco e del consiglio comunale 5 giugno 2016	12	0	12
Elezione sindaco – turno di ballottaggio 19 giugno 2016	11	0	11
Referendum costituzionale 4 dicembre 2016	34	12	46

<sup>13</sup> Fonte: Ufficio elettorale del Comune di Torino.

Per indagare le ragioni dell'astensionismo tra gli aventi diritto si è cercato di dare spazio ad una duplice prospettiva: il punto di vista dei detenuti, che riportano il proprio vissuto e in qualche modo rappresentano anche le esperienze dei propri compagni di detenzione, e le percezioni di agenti e altri operatori del penitenziario, in qualità di "osservatori" delle dinamiche di trasformazione della partecipazione politica all'interno del carcere. Nelle interviste emerge con forza il tema della dignità, in una chiave interpretativa coerente con le riflessioni svolte nei paragrafi precedenti: l'individuo che subisce una condanna penale e che sconta il periodo di detenzione in una condizione di esclusione e di marginalità rispetto alla società libera finisce per sentirsi privo di connessioni con la realtà esterna, non degno di partecipare alle scelte della comunità, smette di percepirsi come parte dello stesso sistema di cittadinanza (L. Manconi, G. Torrente, 2015):

Forse inconsciamente non ti senti degno neanche te, perché sei totalmente estraniato dalla vita civile, ti continuano a dire che non sei degno di vivere insieme agli altri, mettono il carcere vicino alla discarica...e forse inconsciamente, anche se non l'ammetterei mai, ti senti anche tu così. Quindi dici cosa conta il mio voto, cosa partecipo, cosa vado a fare, poi devo fare tutto sto casino per partecipare, (...) se non sei motivato ti passa assolutamente la voglia. (intervista a D.)

A queste problematiche si aggiunge il tema del conflitto con l'istituzione in senso ampio e di uno scarso interesse nei confronti della politica, punti di contatto con le dinamiche

della partecipazione politica presenti all'interno della società libera, oltre all'idea che l'esercizio del diritto di voto in carcere sia qualcosa di meno importante rispetto ai bisogni primari e ad altre esigenze connaturate all'esperienza detentiva:

La parola bene comune per loro non significa granché, ma proprio perché hanno sempre avuto altri bisogni primari che stavano davanti a quello; (...) di fatto qui si raccoglie la parte meno intellettualmente attiva e interessata della società. (...) Neanche a noi, tra i miei colleghi, nessuno ha detto, "guardi sono preoccupato perché vorrei votare ma da casa non mi portano la tessera elettorale". Mai percepito problemi di questo genere, ecco. (...) creano molta più urgenza una telefonata che non viene concessa, un'autorizzazione per un colloquio con terza persona che non arriva, una roba che ti è stata portata ma non te l'hanno data e l'han messa al casellario perché non è conforme agli standard. (intervista a un'educatrice)

Chi sta in carcere principalmente ha altri problemi, sicuramente, a partire dalla spesa, dai rapporti con la famiglia, i rapporti con gli avvocati, con l'autorità giudiziaria. Il voto viene visto come una pretesa della parte politica a esprimere voto, ma i detenuti non hanno interesse. [*i detenuti pensano*] "Non mi hanno mai cercato, mo' si fanno sentire, ma che me ne frega". (Ufficio Matricola, conversazione con un agente di Polizia Penitenziaria, 18 giugno 2016)

Se per le ragioni sopra esplicitate, chi conserva il diritto di voto in carcere spesso non lo esercita, è altrettanto interessante indagare la dimensione speculare del problema rappresentata dall'interdizione, attraverso un accenno ai significati attribuiti dai detenuti alla

pena accessoria che comporta la privazione del diritto di voto:

Sull'interdizione legale sono d'accordo, ci va un tutore per fare tutti i contratti, anche perché comunque tu sei in carcere. (...) Sono d'accordo con quello passivo, io sono un pregiudicato quindi non posso candidarmi, ma sul diritto di votare non sono d'accordo. Se io ho finito la pena, naturalmente dovrò cercarmi un posto di lavoro, inserirmi nella società; però, anche per chi è pluripregiudicato e si è inserito nella società, perché non può almeno votare? (...)

Se sono un cittadino che lavora, dammi il diritto di votare chi mi governa. Perché è vero che c'è una norma sulla riabilitazione, però non so neanche se la ottengo, perché per la riabilitazione tu devi pagare le spese processuali, sempre che tu te lo possa permettere. E può darsi che non la ottenga oppure che la rinvii, e quindi io per tre, quattro, cinque anni pago le tasse perché sono un cittadino come tutti gli altri, ma non devo votare. Quello non è assolutamente corretto, non è giusto secondo me. (intervista a G.)

È una misura su cui molti non riflettono, nella maniera più assoluta. Io posso capire nella durata della pena, ma al termine della pena la considero un aggravio non commisurato assolutamente a quella che è la situazione, soprattutto in contraddizione con il fatto che una persona che ha finito la pena dovrebbe essere reinserita (...). Molti non sono a conoscenza di questo ulteriore aggravio. Sono tutti convinti che al termine della pena possano riprendere a votare, riprendere la loro vita da cittadino completa, invece

no. Quando poi finisci non sei un vero cittadino, perché appunto non puoi esprimere quello che è il tuo parere politico che è fondamentale in qualunque forma democratica, è quello che ti rende un cittadino attivo. (intervista a D.)

#### 4. Considerazioni conclusive

Il diritto voto rappresenta nei sistemi democratici il principale strumento di partecipazione alla vita pubblica. Escludere coloro che subiscono una condanna penale dai diritti elettorali, in modo automatico, a volte generalizzato, senza nessi funzionali con la tipologia di reato commesso e in assenza di scopi preventivi, significa per l'ordinamento giuridico operare (in modo più o meno esplicito) una scelta: considerare moralmente indegni gli autori reato e disporre della loro dignità di cittadini. Il riferimento più forte ed esplicito in questo senso, si ritrova nelle parole di una sentenza del 1999 della Corte Costituzionale del Sudafrica<sup>1</sup>, che fonda il diritto di voto sulla dignità umana e quindi condanna l'esclusione delle persone private della libertà dal suo esercizio, una posizione che nel contesto europeo fatica ad affermarsi per il prevalere della necessità di tutela della sovranità politica degli Stati. Affermare l'universalità del diritto di voto, senza eccezioni, significa

<sup>1</sup> Corte costituzionale del Sudafrica, *August and Another v. The Electoral Commission and Others*, 1 aprile 1999, par. 17. Nel caso in oggetto, in assenza di prescrizioni legislative espresse la Commissione aveva escluso i detenuti dall'iscrizione nelle liste elettorali; la Corte ne intima invece la registrazione al fine di

garantire l'esercizio del diritto di voto durante la detenzione, affermando che «l'estensione universale del suffragio è importante non solo per la nazionalità e per la democrazia. Il voto di ciascun cittadino è un simbolo di riconoscimento della dignità e dell'appartenenza al genere umano. Letteralmente, questo significa che ciascuno conta».



necessariamente ricomprendere anche coloro che hanno subito una condanna in sede penale. Questo comporta, da un lato, la necessità di riconoscere la persona detenuta come soggetto al quale deve essere garantito in modo pieno il diritto di cittadinanza; dall'altro, garantire l'esercizio dei diritti elettorali nei luoghi di detenzione, per rispondere alla necessità che la pena sia conforme al dettato costituzionale dell'art. 27 comma 3. Con riferimento a questo ultimo profilo, la ricerca sul campo (anche se riferita al contesto circoscritto della casa circondariale di Torino) ha in parte confermato alcune percezioni ed evidenze già note, in altri casi ha permesso di aggiungere nuove chiavi interpretative, soprattutto per ciò che concerne il tema dell'astensionismo in carcere. Se, in continuità con le dinamiche di partecipazione politica nella società libera, emerge anche tra i detenuti una forte sfiducia nei confronti della politica e dei suoi rappresentanti (che nello spazio del carcere in alcuni casi assume le forme di un vero e proprio rigetto dell'autorità), la ricerca ha messo in luce come la burocrazia dell'amministrazione penitenziaria e la complessità delle procedure elettorali non siano le uniche ragioni della scarsa affluenza dei detenuti elettori. In tal senso, e limitatamente al campo oggetto della ricerca, l'amministrazione penitenziaria sembra svolgere scrupolosamente il proprio ruolo, non ostacolando esplicitamente o di fatto, mediante omissioni o ritardi, l'esercizio del diritto di

voto; parallelamente, si rilevano dinamiche di autoesclusione della popolazione detenuta, in conseguenza dei meccanismi di prigionizzazione e infantilizzazione che derivano dall'esperienza penitenziaria, accanto all'idea che, "nel farsi la galera", votare sia meno importante rispetto alla necessità di rispondere ad altri bisogni più urgenti e pressanti. Infine, alcuni spunti di riflessione restano aperti: in primo luogo, qual è la *ratio* dell'interdizione vigente nel nostro ordinamento, collegata in modo automatico al *quantum* della pena? L'ipotesi che qui si sostiene, rafforzata dalle risultanze della ricerca, è quella del carattere meramente afflittivo della limitazione del diritto di voto, anche in considerazione del suo perdurare in determinate ipotesi oltre il termine della sanzione principale, configurandosi come una delle forme attraverso cui lo stigma e la marginalizzazione accompagnano il detenuto al termine del suo percorso detentivo. Come in più occasioni sottolineato dall'associazione Antigone, per uscire dal paradossale in base al quale si condanna a una cittadinanza dimezzata colui che la pena avrebbe dovuto far tornare cittadino a tutti gli effetti, si rende necessaria una «una revisione del sistema che faciliti il reinserimento 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<sup>2</sup>». Inoltre, con riferimento all'esercizio

---

<sup>2</sup> Associazione Antigone, *Venti proposte per riformare il sistema penitenziario*, in [www.antigone.it](http://www.antigone.it).



dei diritti elettorali nei luoghi di detenzione, “far tornare la politica in carcere” garantendo l’accesso alla propaganda elettorale e coinvolgendo la popolazione reclusa nel dibattito, fornirebbe non soltanto ai detenuti maggiori strumenti per partecipare al voto in modo consapevole (in qualità di soggetti attivi e partecipi alla vita pubblica e non soltanto “oggetto” di politiche di controllo e contenimento), ma potrebbe avere effetti positivi sull’intera comunità carceraria, contribuendo a ridurre in modo significativo le distanze con la società libera rendendo meno opaca l’istituzione penitenziaria. In conclusione, riconoscere il detenuto come soggetto titolare di diritti civili e politici, non solo sulla carta, superando interdizioni e privazioni che producono stigma, e considerare la partecipazione alle scelte democratiche della collettività come parte integrante della finalità di risocializzazione della pena, rappresentano alcuni dei percorsi possibili per contrastare l’iniquità della sanzione detentiva e il configurarsi dello spazio detentivo come luogo di annichilimento della dignità dell’individuo, in grado di ridurre “a nuda vita” l’esistenza della persona reclusa (L. Manconi, G. Torrente, 2015).

## Bibliografia

Anastasia Stefano (2012), *Metamorfosi penitenziarie. Carcere, pena e mutamento sociale*, Ediesse, Roma.

Bartolozzi Roberta (2014), *Il voto dei detenuti*, in *Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, IX, 2, pp. 248-256.

Brancati Bruno (2013), *Una riflessione sulla privatizzazione del voto per effetto di sentenza penale irrevocabile*, in Gaboardi Andrea, Gargani Alberto, Morgante Gaetana, Presotto Andrea, Seraino Marco, a cura di, *Libertà dal carcere. Libertà nel carcere. Affermazione e tradimento della legalità nella restrizione della libertà personale*, Giapichelli, Torino, pp. 421-442.

Cardano Mario (2001), *Etnografia e riflessività. Le pratiche riflessive costrette nei binari del discorso scientifico*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, 2, pp. 173-204.

Cardano Mario (2002), *Tecniche di ricerca qualitativa*, Libreria Stampatori, Torino.

Corbetta Piergiorgio (2014), *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna.

De Vito Christian G. (2009), *Camosci e girachiani. Storia del carcere in Italia*, Laterza, Roma - Bari.

De Vito, Christian G., S. Vaiani (2008), *Ci siamo presi la libertà di lottare. Movimenti dei detenuti in Europa Occidentale*, in *Zapruder*, 16, maggio – agosto, pp. 8 – 22.

Gonnella Patrizio (2014), *Carceri. I confini della dignità*, Editoriale Jaca Book, Milano.

Graziosi Marina (1998), *Le rivolte dei detenuti nel biennio '68 – '69*, in Ferraris Pino. *Millenovecentosessantanove*, Parolechiave, n. 18, pp. 159 – 188.

Invernizzi Irene (1973), *Il carcere come scuola di rivoluzione*, Torino, Einaudi.

Manconi Luigi, Torrente Giovanni (2015), *La pena e i diritti. Il carcere nella crisi italiana*, Carrocci editore, Roma.

Neppi Modona Guido (1970), *Il carcere tra rivolta e riforme*, in *Quale giustizia*, n. 1, pp. 105-111.

Neppi Modona G. (2014), *Carcere e società civile. Una prospettiva storica*, in [www.dirittopenitenziarioecostituzione.it](http://www.dirittopenitenziarioecostituzione.it).

Quadrelli Emilio (2004), *Andare ai resti. Banditi, rapinatori, guerriglieri nell'Italia degli anni Settanta*, DeriveApprodi, Roma.

Ricci Aldo, Salierno Giulio (1971), *Il carcere in Italia. Inchiesta sui carcerati, i carcerieri e l'ideologia carceraria*, Einaudi, Torino.

Ruotolo Marco (2002), *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Giappichelli, Torino.

Ruotolo Marco (2014), *Dignità e carcere*, Editoriale Scientifica, Napoli.

Sarzotti Claudio (2010), *Il campo giuridico del penitenziario: appunti per una ricostruzione* in E. Santoro (a cura di), *Diritto come questione sociale*, Giappichelli editore, Torino, pp. 181 – 238.

Sarzotti Claudio (2020), *Spunti per un'analisi storico-sociologica dell'homo rebellans in carcere: dalla presa della Bastiglia alla presa della pastiglia*, in *Rivista Antigone, Semestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, Anno XV, n. 2, p. 86.

Sbraccia Alvise, Vianello Francesca (2010), *Sociologia della devianza e della criminalità*, Laterza, Bari – Roma.

Vianello Francesca (2020), *Sociologia del carcere. Un'introduzione*, Carrocci Editore, Roma.





---

# La criminalizzazione delle ONG: il caso “Alan Kurdi”

*Andreaa Diani<sup>1</sup>*

---

## Abstract

*Migration process in the broad sense and, in particular, the work of Ngo's concerned with safeguarding their life at sea, are for years victims of a distorted and partisan representation which does not allow Eu Member States to take the matter seriously. Regarding to the national context, I'll try to resume the reasons for this choice and to underline how much this representation results in a violation of fundamental rights of migrants by analyzing the arguments Tribunale dei Ministri of Rome used to drop the charges against former Interior Minister Matteo Salvini in the process involving “Alan Kurdi” from Sea-Eye for the episode of April 3, 2019.*

Keywords: immigrazione, Ong, mass media, populismo penale, Alan Kurdi

## 1. La costruzione sociale<sup>1</sup> dell'immigrato deviante

Nell'immaginario collettivo, immigrazione e criminalità viaggiano da sempre in *tandem*, come due facce di una stessa medaglia. E ciò,

spesso, anche a scapito delle specifiche evenienze del caso concreto<sup>2</sup>.

Di fatto, ogni società fonda la propria coesione politica e la riaffermazione dei propri valori identitari sulla stigmatizzazione dell'estraneo (S. Palidda, 2009). L'altro da sé

---

<sup>1</sup> Andreaa Diani, laureata in Giurisprudenza, volontaria di servizio civile presso il Polo universitario penitenziario dell'Università degli Studi di Torino, collaboratrice presso l'associazione La Rete delle Donne, attiva nell'ambito dei temi della parità di genere e della violenza di genere.

<sup>1</sup> Per un primo approccio al concetto di “costruzione sociale” della realtà e per comprendere quanto le tipizzazioni siano difficili da sradicare, dal momento che forniscono all'uomo uno sfondo di stabilità sul quale orientare il proprio vivere quotidiano, liberandolo dalla necessità di dover decidere su tutto e ridefinire da capo ogni situazione, P. L. BERGER, T. LUCKMAN (1969) e T. A. VAN DIJK, (2003).

<sup>2</sup> Per approfondire il concetto di “costruzione sociale” in relazione al nesso immigrazione-criminalità e per capire quali siano le funzioni che questa tematizzazione assolve si vedano M. MANERI (1998) e O. FIROUZI TABAR (2014).

che, attraversando i confini, costituisce *ontologicamente* il confine della società stessa e che, come tale, è trattato da eccedente umano, da *non-persona* (A. Dal Lago, 1999)<sup>3</sup>. Sulla scorta di questo meccanismo mentale, lo stigma che accompagna il migrante si estende inevitabilmente fino a colpire chi al migrante offre soccorso e speranza di vita: le ONG.

Ma perché avviene questo? I dati sulla criminalità degli stranieri sono effettivamente così preoccupanti e le differenze culturali così inconciliabili? Oppure esistono prove della collusione delle ONG con i trafficanti di esseri umani? In altre parole, occorre porsi un duplice quesito. L'equazione migrante = deviante, con la quale siamo abituati a sentire parlare del fenomeno migratorio, collima con i dati offerti dalle statistiche sulla criminalità prodotte dal Ministero della Giustizia e dall'Istat? E, dall'altro lato, la costruzione secondo cui le ONG siano "taxi del mare", colluse con i trafficanti, trova riscontro nelle indagini penali e nelle inchieste giornalistiche condotte sul tema? Oppure, in entrambi i casi, alla base di simili associazioni mentali

operano meccanismi più profondi? Ma soprattutto, che ruolo svolgono la politica e i *mass media* in questo processo?

### 1.1 I numeri della criminalità straniera

Poiché i due quesiti si intersecano fra loro, per rispondere al secondo è indispensabile partire dal primo e, in particolare, dall'analisi dei dati offerti dal DAP e dall'Istat.

	residenti	denunciati	detenuti
popolazione totale	59.257.566	855.226	53.364
Stranieri	5.013.215	265.061	17.344

Al 31 dicembre 2020, gli stranieri rappresentavano il 31% delle persone denunciate dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria<sup>4</sup> e il 32,5% delle persone detenute<sup>5</sup>, pur essendo l'8,4% della popolazione totale<sup>6</sup>. Percentuali

<sup>3</sup> A questo proposito, si segnala l'interessante riflessione di S. MEZZADRA (2006, pg. 19), che suggerisce di rifuggire altresì «l'immagine dell'immigrato come soggetto debole, segnato dalla sferza della fame e della miseria e bisognoso innanzitutto di cura e di assistenza» poiché anch'essa finisce per «riprodurre logiche "paternalistiche" [e per] iterare un ordine discorsivo e un complesso di pratiche che relegano i migranti in una posizione subalterna, negando loro ogni *chance* di soggettivazione».

<sup>4</sup> ISTAT, *Autori e vittime dei delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria*, 2019, in

<https://dati.istat.it>. L'adozione dei dati del 2019 è frutto di una scelta obbligata dalla mancanza di dati più aggiornati sul portale.

<sup>5</sup> MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Detenuti italiani e stranieri presenti e capienze per istituto*, in <https://www.giustizia.it> (aggiornamento al 31 dicembre 2020).

<sup>6</sup> ISTAT, *Popolazione residente al 1° gennaio 2021*, in <http://dati.istat.it>; ISTAT, *Stranieri residenti al 1° gennaio 2021*, in <http://dati.istat.it>.

piuttosto elevate se rapportate al loro numero esiguo rispetto alla popolazione complessiva.

Tuttavia, occorre sgombrare il campo da qualunque automatismo a-critico e indagare con molta attenzione le ragioni della loro *sovrarappresentazione* all'interno del nostro sistema carcerario e - ancor prima - dell'elevato numero di denunce a loro carico.

Innanzitutto, bisogna tenere a mente il fatto che le statistiche giudiziarie sono incapaci di misurare il fenomeno "criminalità" nella sua interezza. Esse, infatti, danno conto solo dei reati che giungono all'attenzione dell'autorità giudiziaria attraverso le modalità preposte (prima fra tutte la denuncia). Solitamente si tratta dei reati più *visibili*, i c.d. "reati da strada", normalmente commessi dagli strati più poveri della popolazione, fra cui primeggiano gli immigrati. In altre parole, ciò che viene denunciato ritaglia una sezione molto particolare dell'universo dei reati che non è parziale in modo casuale, bensì in un modo che è fortemente penalizzante nei confronti di coloro che commettono i reati più semplici, più facilmente sotto l'occhio del pubblico e della polizia (D. Melossi, 2010).

Ciò è sufficiente per comprendere l'insensatezza di qualsiasi discorso che voglia fondare la maggior propensione al crimine degli stranieri sul rapporto tra la percentuale delle denunce a loro carico e la loro percentuale sulla popolazione totale.

A questo si aggiunga il fatto che i reati commessi dai migranti spesso discendono dall'impossibilità di accedere o permanere legalmente sul territorio italiano e il fatto che per i migranti è difficilissimo ottenere l'applicazione di benefici prima e dopo il giudizio, con l'ovvia conseguenza di un loro maggior ingresso in carcere (D. Melossi, 2008)<sup>7</sup>. D'altronde, è cosa nota che il sistema penitenziario, per ridurre i carichi di lavoro e minimizzare i rischi, si avvalga di macro-categorizzazioni informali per smistare i detenuti in base al loro livello di affidabilità. In quest'ordine di idee, strutturato sulla falsa riga delle pronunce della magistratura di sorveglianza, alla categoria "immigrato senza permesso di soggiorno" (considerata la più inaffidabile di tutte) l'accesso alle misure alternative è precluso a priori, e dunque l'ingresso in carcere assicurato<sup>8</sup>. Abbandonare questa prassi porterebbe un notevole risparmio economico

<sup>7</sup> La scarsità delle risorse di cui il sistema penitenziario dispone rende necessario allocarle nella misura considerata più proficua possibile. Pertanto, qualsiasi intervento riabilitativo e rieducativo destinato ad un cittadino straniero può tradursi in uno "spreco" laddove la persona decida di far rientro nel Paese d'origine al termine del periodo detentivo. Inoltre, l'accesso ad alcune misure alternative (fra tutte la detenzione domiciliare e l'affidamento in prova al servizio sociale) è precluso ai cittadini che non dispongono di

un "domicilio effettivo e idoneo" – condizione che tristemente accomuna le fasce più povere della popolazione, fra cui, inevitabilmente, rientrano anche i cittadini stranieri – oppure (come nel caso della semilibertà) ai cittadini rispetto ai quali si teme sussista il pericolo di fuga (spesso presunto, nel caso degli stranieri).

<sup>8</sup> Per un approfondimento sull'esistenza di automatismi decisionali anche presso i giudici di pace in mate-



per l'intero sistema, oltre che una maggior probabilità di ridurre i casi di recidiva<sup>9</sup>, ma richiederebbe una più accurata osservazione scientifica della personalità di ciascun detenuto e dunque più tempo, più risorse e più rischi. In sostanza, comporterebbe un grave che il sistema penitenziario non è disposto a sopportare (G. Torrente, 2018).

Pertanto, per affermare la maggiore o minore partecipazione al crimine di una determinata categoria sociale, né l'utilizzo delle statistiche giudiziarie né l'utilizzo delle statistiche penitenziarie è metodologicamente corretto da un punto di vista scientifico, poiché esse mostrano solo delle macro-tendenze generali dell'apparato del controllo penale non rappresentative del fenomeno "criminalità". Tuttavia, esse hanno una qual certa importanza sotto il profilo politico-divulgativo. In questo senso, i dati forniti dall'associazione Antigone hanno il pregio di smascherare l'infondatezza di diversi stereotipi di cui i migranti sono abitualmente vittime.

Tra questi, quello secondo cui, al crescere degli stranieri in Italia, cresce il numero dei

criminali e dunque di quelli che fanno ingresso in carcere. Infatti, sebbene gli stranieri siano i più denunciati<sup>10</sup> e quelli rispetto ai quali il ricorso alla custodia cautelare in carcere è più massiccio (34,7% per gli stranieri, 31,5% per gli italiani), il loro tasso di detenzione è diminuito drasticamente (dal 37% del 2008 al 32,5% del 2020)<sup>11</sup> pur a fronte del loro costante aumento rispetto alla popolazione totale (Antigone, 2020). Se si considera quanto fin qui detto a proposito dell'azione selettiva delle agenzie del controllo sociale, che discende da politiche più tese a criminalizzare i problemi sociali che a tentarne un risanamento, è quasi stupefacente che il numero di detenuti stranieri sia così *contenuto*. Anche perché, parafrasando Sutherland, è più strano che un povero non delinqua piuttosto che il contrario.

Se poi volessimo verificare quali siano i reati che essi commettono di più, scopriremmo che le statistiche confutano anche l'assunto secondo il quale gli stranieri costituiscono un pericolo per la sicurezza pubblica. Infatti, al 31 dicembre 2020 essi erano

---

ria di convalida e proroga dei provvedimenti di accompagnamento coatto e trattenimento di migranti irregolarmente presenti in Italia, si segnala G. CAMPESI, G. FABINI (2017).

<sup>9</sup> Nel suo pre-rapporto 2020, l'associazione Antigone ha calcolato che, posto che un detenuto costa in media 150 euro al giorno circa (costi che comprendono la retribuzione dello *staff*), mentre una persona in misura alternativa costa dieci volte di meno, si potrebbero risparmiare almeno 500 milioni di euro - oltre che avere ritorni positivi per la sicurezza collettiva, visto che una persona in misura alternativa ha un

tasso di recidiva tre volte inferiore a una persona che sconta per intero la pena in carcere - se la metà di queste persone potesse scontare all'esterno la propria pena. ANTIGONE, *Salute, tecnologie, spazi, vita interna: il carcere alla prova della fase 2*, 10 agosto 2020, in <https://www.antigone.it>.

<sup>10</sup> Cfr nota 4.

<sup>11</sup> MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Detenuti presenti italiani e stranieri - Anni 1991- 2021*, in <https://www.giustizia.it> (aggiornamento al 30 giugno 2021).

il 3,5% dei detenuti in carcere per associazione a delinquere di stampo mafioso<sup>12</sup> e l'8,9% dei detenuti in carcere per violazione della legge sulle armi<sup>13</sup>, a riprova del fatto che essi compiono in misura minore reati che mettono a rischio l'incolumità fisica delle vittime. Al contrario, rappresentavano il 34,5% dei detenuti in carcere per violazione della legge sugli stupefacenti<sup>14</sup>, dato da cui si può desumere che lo spaccio di droga si rivela essere uno dei pochissimi mercati, seppur illegale, in cui gli stranieri riescono ad inserirsi, e che un provvedimento concreto e pragmatico di depenalizzazione e/o legalizzazione delle droghe, a partire da quelle leggere, inciderebbe notevolmente sulla loro presenza nelle prigioni italiane<sup>15</sup>.

Se ancora occorresse una conferma del fatto che gli stranieri commettono i reati meno gravi, basterebbe guardare alla durata delle loro pene per accorgersi che il 57,8% dei detenuti stranieri condannati deve scontare una pena inferiore o uguale a 5 anni, percentuale che per gli italiani scende al 35% (Antigone, 2020).

<sup>12</sup> 250 detenuti stranieri a fronte di 7.024 detenuti italiani.

<sup>13</sup> 769 detenuti stranieri a fronte di 8.628 detenuti italiani.

<sup>14</sup> 6.473 detenuti stranieri a fronte di 12.284 detenuti italiani.

<sup>15</sup> MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Detenuti per tipologia di reato*, in <https://www.giustizia.it> (aggiornamento al 31 dicembre 2020).

<sup>16</sup> La scelta di prendere a riferimento i dati del 2019 non è casuale. Infatti, essa discende dalla peculiare situazione socio-politico-economico-sanitaria che ha

## 1.2 *Mass media* e immigrazione: come nasce l'opinione pubblica

Eppure, sebbene la percezione di insicurezza nei confronti dello straniero non affondi le sue radici nell'oggettiva minaccia che lo stesso rappresenta per la collettività, la cronaca (nera o giudiziaria) è il settore dell'informazione in cui le notizie relative agli immigrati ricorrono con maggiore frequenza. Infatti, nel primo semestre del 2019<sup>16</sup> le notizie dedicate all'immigrazione hanno toccato i valori più alti degli ultimi 15 anni, insieme a quelli del secondo semestre del 2017, quando si aprì la campagna elettorale in vista delle elezioni politiche del 2018. 1.091 sono state le notizie dedicate al tema sulle prime pagine dei principali quotidiani italiani (il 30% in più rispetto all'anno precedente) e 4.002 i servizi nei notiziari di prima serata (in continuità con i numeri del 2018). La pervasività del tema è attestata dal fatto che sono stati solo 29 i giorni nei quali non si è osservato alcun articolo sull'immigrazione in prima pagina ed

caratterizzato il 2020 a causa dello scoppio della pandemia da Covid-19, che ha occupato quasi interamente l'agenda mediatica falsando i dati relativi a qualsiasi altra tematica. Lo dimostra il fatto che, secondo Fondazione Ismu, nei primi nove mesi del 2020 i tg italiani hanno dedicato all'immigrazione il 6% dei servizi, contro il 10,4% del 2019, e i giornali una media di 10 titoli in prima pagina a testata in un mese (contro i 30 nel 2019). FONDAZIONE ISMU, *Ventiseiesimo rapporto sulle migrazioni 2020*, Milano, FrancoAngeli Open Access, 23 febbraio 2021, in <https://www.ismu.org>, pg. 253 e 258.

è stato solo uno, il 22 luglio, il giorno nel quale i notiziari della sera hanno omesso di occuparsi dell'argomento (Associazione Carta di Roma, 2019). Pertanto, è possibile affermare che le notizie relative a stranieri autori di reato compaiono sui *mass media* con maggiore probabilità rispetto a quelle in cui il reo è di origine italiana.

Inoltre, analizzando il linguaggio impiegato dai *media*, si evince che la descrizione dei crimini commessi da persone di origine straniera spesso si esaurisce nell'enfatizzazione della nazionalità di appartenenza del reo, mentre per i crimini commessi dagli italiani è lasciato ampio spazio all'età, alla professione, alle condizioni psico-fisiche e alle motivazioni del gesto compiuto. Spesso, la menzione inerente l'appartenenza etnica è già contenuta nel titolo, chiaro indice del fatto che la nazionalità «finisce non solo per connotare univocamente la notizia, ma anche per fornirla di senso, proporre una spiegazione dei fatti, indicare non un colpevole specifico ma una categoria criminale» (Associazione Carta di Roma, 2019, p. 43).

Per di più, sebbene la tendenza a generalizzare e a ricorrere a tipizzazioni sia una pratica censurata da quasi tutti i codici deontologici dedicati all'informazione sulle minoranze, nei discorsi in materia di immigrazione continuano a ricorrere espressioni quali “ennesimo sbarco”, “ancora migranti”, “i soliti

clandestini”, a tratti sostituite da perifrasi più velate.

Infine, colpisce il fatto che molto spesso gli immigrati siano semplice “oggetto” della trattazione, ridotti a pura rappresentazione figurata (e per questo stereotipata) del criminale, senza particolari connotati umanizzanti. Di norma, la negazione del loro spessore umano si traduce nella negazione del loro diritto di parola. Dunque, l'immigrazione “viene fatta parlare” dalla cronaca nera ma non può intervenire, perché ridotta a mero problema di ordine pubblico (Sapienza, 2019). Lo dimostra il fatto che nel corso del 2019 la presenza in voce di migranti e rifugiati (attraverso interviste e testimonianze) si è attestata al 7% dei casi, la metà dell'anno precedente (Associazione Carta di Roma, 2019)<sup>17</sup>.

Una struttura narrativa così chiusa e rigida impedisce la costruzione di una contro-narrazione efficace. Infatti, le poche interviste che cercano un racconto alternativo dell'immigrazione (racconti di buone pratiche di integrazione, di iniziative dal basso, tematizzazione dell'immigrazione e individuazione della complessità delle cause e degli effetti) appaiono del tutto marginali. Sulle prime pagine dei quotidiani la “buona accoglienza” non fa più notizia: se nel 2015 era la prima voce dell'agenda dei temi in materia di

<sup>17</sup> Secondo quanto affermato da FONDAZIONE ISMU (2020, pg. 256), il dato è rimasto immutato anche nel 2020.

immigrazione (con il 53% di spazio dedicato), nel 2019 si è registrata una notevole contrazione della sua copertura, che è scesa al 9%<sup>18</sup>. Anzi, la principale novità rispetto agli anni precedenti è stata il racconto della non-accoglienza, ovvero delle ricollocazioni e dei respingimenti. Infatti, quando il tema immigrazione è entrato nelle prime pagine, in almeno 1 caso su 3 era riferito alle quote europee di ripartizione di migranti e rifugiati, alle “liti” con i paesi ostili all’accoglienza e alle penalità previste per gli Stati europei che rifiutavano le quote stesse, in violazione della ripartizione (Associazione Carta di Roma, 2019).

Se sotto tutti questi aspetti il 2020, malgrado la contrazione dello spazio dedicato al tema, si è posto in piena continuità rispetto agli anni precedenti, la pandemia da Covid-19 ha posto a carico dei migranti due ulteriori stigmi di non poco conto: la colpa d’essere «untori», portatori del virus, e la colpa d’essere cercatori di fortuna in un Paese più che mai alla deriva (Associazione Carta di Roma, 2020, pg. 30-31).

Nel complesso, quindi, l’immagine dell’immigrazione fornita dai media è rimasta una «gigantografia in nero» (Sapienza, 2009, p.2)<sup>19</sup>, un fotogramma che – pur descrivendo un fenomeno in perenne movimento – è sta-

tico e immutabile da trent’anni. I media sembrano accontentarsi di questa immagine cristallizzata nel tempo e di essa hanno scelto un aspetto particolare da ingrandire ed esaltare, «l’aspetto nero, tenebroso, presente in ogni fenomeno umano, quello problematico, quello legato al linguaggio del delitto, alle emozioni del dolore, alle paure dell’invasione e del degrado» (Sapienza, 2009, p.2). Pertanto, il discorso intorno all’immigrazione e alla presenza straniera in Italia risulta sempre appiattito sulla dimensione dell’emergenza, della sicurezza e di una visione naturalmente problematica del fenomeno. È, in sostanza, un discorso monofonico in cui la prospettiva è sempre quella di un “Noi” che definisce un “Loro”. Tanto che sui mezzi di informazione di tutte le tendenze politiche l’insieme delle fenomenologie riconducibili all’arrivo o alla presenza di cittadini stranieri sul suolo italico è abitualmente ricompreso sotto la locuzione “*problema* immigrazione” (M. Maneri, 2009).

### 1.3 Le responsabilità della politica: un caso di *moral panic*

Guardando alle caratteristiche del dibattito pubblico, tanto nei quotidiani quanto nei telegiornali è evidente la netta sproporzione fra la presenza di esponenti politici e quella di

<sup>18</sup> La copertura, secondo FONDAZIONE ISMU (2020, pg. 255), è scesa ulteriormente, attestandosi al 4%.

<sup>19</sup> La gigantografia è un processo fotografico che consiste nell’alterazione delle forme e delle dimen-

sioni di una rappresentazione con lo scopo di catturare l’attenzione e di enfatizzare un aspetto a danno di altri lasciati sullo sfondo.

altri soggetti interessati al tema (quali i rappresentanti delle forze dell'ordine, della magistratura o delle comunità straniere). In particolare, i politici parlano di immigrazione in oltre 1 servizio dei telegiornali su 3. Una presenza quasi totale e totalizzante, che si traduce in una sovraesposizione della classe politica nell'agenda dei *mass media* e che azzera il valore degli altri contributi, spostando l'attenzione più sul dibattito ideologico fra gli schieramenti che sul reale contenuto dei provvedimenti (Associazione Carta di Roma, 2019)<sup>20</sup>.

Questo aspetto non è privo di ripercussioni sul piano pratico. Infatti, il fatto che in Italia il racconto dell'immigrazione sia perlopiù il racconto del *confronto politico* sull'immigrazione è la ragione per la quale il discorso è inquadrato quasi sempre nel *frame* dell'emergenza e della sicurezza. Non vi è spazio per la contestualizzazione del problema: si rincorre la narrazione emotiva ed episodica dell'ultimo delitto, dell'ultimo sbarco o dell'ultima tragedia e si cercano soluzioni *ad hoc* a scapito del dialogo e dell'accrescimento culturale derivante dal confronto con l'altro. Lo dimostrano gli articoli dei quotidiani e i servizi realizzati dai telegiornali, che evidenziano una tendenza comune a promuovere

come uniche soluzioni possibili l'adozione di misure straordinarie, l'aumento dei controlli e delle espulsioni e l'incentivazione del regime di detenzione (Sapienza, 2009).

Effettivamente, episodi di criminalità straniera hanno spesso rappresentato il pretesto per modificare in senso più restrittivo le regole di ingresso, soggiorno o allontanamento degli stranieri dal nostro territorio. Al punto che, se fino agli anni '80 le migrazioni interne e internazionali hanno fatto parte dello sviluppo economico e sociale dei Paesi più sviluppati, e – malgrado i conflitti, le difficoltà e i momenti drammatici – a prevalere è stata l'integrazione sociale e la tendenza a favorire l'inserimento regolare o la regolarizzazione delle situazioni di irregolarità, a partire dai primi anni '90 la situazione è mutata radicalmente attraverso un utilizzo sempre più massiccio di normative poste a presidio della c.d. difesa dei confini. Così, politiche inclusive tendenzialmente ispirate alla “sicurezza dei diritti” hanno lasciato il posto a politiche repressive e autoritarie (c.d. di “tolleranza zero”<sup>21</sup>) focalizzate sul “diritto alla sicurezza” (Baratta, 2001), mosse da uno scetticismo di fondo nei confronti della finalità rieducativa della pena e unicamente incentrate sulla prevenzione situazionale<sup>22</sup>, che

<sup>20</sup> A dimostrazione del fatto che l'immigrazione è un tema politicizzato, i dati dell'Osservatorio di Pavia rielaborati da FONDAZIONE ISMU (2020, pg. 266) ci dicono che, anche nell'anno in cui la pandemia da Covid-19 ha fagocitato quasi completamente l'attenzione dei media, la politica è intervenuta nel 25-30% delle notizie sull'immigrazione fornite in prima serata dai principali telegiornali nazionali.

<sup>21</sup> La politica della “tolleranza zero” fu attuata per la prima volta dal sindaco newyorkese Rudolph Giuliani sul finire degli anni '90. Essa prende le mosse dalla “teoria delle finestre rotte” elaborata negli anni '80 dai sociologi J. Q. Wilson e G. Kelling.

<sup>22</sup> Le politiche di prevenzione situazionale si prefiggono l'obiettivo di ridurre la criminalità e i compor-



hanno alimentato l'idea di una politica *privata* della sicurezza e autorizzato ciascun cittadino a farsi "poliziotto di se stesso" (V. Ferraris, 2012)<sup>23</sup>.

In un simile contesto, le ripercussioni sull'opinione pubblica non hanno tardato ad arrivare. Se a metà degli anni '80 i sondaggi segnalavano una generale indifferenza o *ignoranza* (nel senso latino del termine) nei confronti dei fenomeni migratori, dall'inizio degli anni '90 hanno cominciato a registrare atteggiamenti di repulsione (se non di vera e propria xenofobia) nei confronti degli stranieri, dettati dalla convinzione diffusa che i migranti fossero «le cause della crisi sociale e delle paure collettive che [avevano] segnato

---

tamenti che producono disordine attraverso l'intervento sul contesto ambientale. Esse muovono dal presupposto che la criminalità si possa ridurre non tanto intervenendo sugli autori di reato, quanto piuttosto *riducendo* le opportunità criminose attraverso tecniche che aumentino gli sforzi necessari per commettere un delitto e i rischi da esso derivanti per il reo, ovvero che riducano i vantaggi da esso derivanti o le giustificazioni adducibili (sorveglianza mediante telecamere a circuito chiuso, cooperazione fra forze dell'ordine, ronde cittadine, etc.). Per un approfondimento sul tema si veda R. SELMINI (1999).

<sup>23</sup> Il prodotto più recente di queste politiche sono i tristemente noti Decreti Salvini (d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. con modificazioni in l. 1° dicembre 2018, n. 132, c.d. Decreto sicurezza, e d.l. 14 giugno 2019, n. 53, conv. con modificazioni in l. 8 agosto 2019, n. 77, c.d. Decreto sicurezza-bis), in virtù dei quali moltissimi stranieri hanno perso di punto in bianco tutte le loro certezze anagrafiche e il loro titolo di permanenza nel nostro Paese oppure hanno sperimentato lunghi stalli in mare in attesa di un porto sicuro in cui sbarcare.

la fine della c.d. Prima repubblica» (A. Dal Lago, 1999, pg. 25)<sup>24</sup>.

Un tale cambio di rotta, essendo ingiustificato sul piano pratico, non può che essere dipeso da una ricostruzione fuorviata degli accadimenti che ha modulato l'opinione pubblica in direzione xenofoba. Come tale, può ben essere ricondotto ad un fenomeno di *moral panic*<sup>25</sup>.

Simili processi sono il prodotto dell'attività di soggetti (spesso commentatori o politici, che possiamo definire come "imprenditori morali") che si adoperano per problematizzare (ossia per elevare a *social problem* oggetto di dibattito pubblico) un fatto sociale precedentemente privo di connotazioni negative

<sup>24</sup> Di fatto, le ragioni alla base della fine della c.d. Prima Repubblica (1946-1993) sono da attribuirsi alla fine della guerra fredda e allo scandalo di Tangentopoli, che travolse un'intera classe politica e segnò il fallimento definitivo dei partiti di massa antifascisti che avevano fondato la Repubblica. Inserendosi in un clima sociale già compromesso da una gravissima depressione economica e della finanza pubblica e dall'avvento della globalizzazione neoliberale, tali eventi si tradussero nel venir meno di quel senso di appartenenza e di quella tavola di valori condivisa sui quali si fondava il patriottismo, il senso di comunità, e, in ultimo, l'essenza profonda della democrazia, aprendo le porte alle istanze secessioniste del neo-nato partito populista "Lega Nord".

<sup>25</sup> Secondo la definizione del sociologo S. COHEN, il *moral panic* è un processo di attivazione emotiva *indotta* che genera atteggiamenti aggressivi o di rifiuto nei confronti di uno specifico gruppo di persone, presentate come una minaccia per i valori della società da parte di alcuni soggetti portavoce della causa definiti "imprenditori morali".

(in questo caso i flussi migratori), individuando un *folk devil* (S. Cohen, 1972)<sup>26</sup>, ossia un nemico pubblico (o capro espiatorio, che dir si voglia) su cui riversare le preoccupazioni, le insoddisfazioni e le ansie della società.

In quest'ottica, la paura non ha più la forma di un fenomeno oggettivo ma appare anch'essa uno strumento di governo, un diversivo congeniale all'esercizio del potere in una società ormai "liquida" (Z. Bauman, 2002), sempre più priva di certezze<sup>27</sup>. Infatti, la "politica della paura" non solo fornisce legittimità anche ai provvedimenti più liberticidi, non solo distrae da altri problemi che la politica non può o non vuole affrontare, ma svolge anche una funzione di controllo sociale poiché permette di marginalizzare il dissenso, favorendo l'identificazione fra la gente comune e il *leader* politico di riferimento, percepito come protettore della comunità ed incaricato di individuare ed eliminare il male. Come suggerisce Maneri, insomma, «ci si avvicina al sovrano assoluto hobbesiano, che garantisce sicurezza in cambio di libertà (compresa quella di stabilire da

dove provengano le minacce)» (2009 p. 74). Ecco perché una simile ricostruzione, frutto dell'incastro patologico fra gli interessi dei *media* e gli interessi della politica, resiste alle confutazioni e alle narrazioni alternative<sup>28</sup>.

## 2. Il "folk devil" del Mediterraneo

Convalidata l'ipotesi dell'esistenza di un meccanismo più profondo alla base dell'equazione migrante = deviante, non resta che esaminare la situazione delle ONG per verificare se anche in questo caso sia in essere una dispercezione della realtà oppure se le accuse rivolte a tali organizzazioni abbiano un reale fondamento.

In particolar modo, le accuse più diffuse mosse contro le organizzazioni non governative impegnate nei soccorsi di migranti in mare sono due: la propensione delle ONG a spingersi troppo vicino alle coste libiche (rappresentando così un fattore di attrazione per i migranti e, indirettamente, un aumento

<sup>26</sup> Definizione coniata dal sociologo S. COHEN per riferirsi alle vittime dei processi di *moral panic*, i c.d. demoni popolari, per l'appunto.

<sup>27</sup> Per una trattazione articolata che decostruisca i discorsi neoliberali sul fenomeno migratorio e che spieghi le ragioni per le quali le migrazioni sono viste come minaccia ai privilegi della cittadinanza e principale causa dell'insicurezza della civiltà post-moderna, da eliminare attraverso il ricorso sistematico alla repressione penale, S. PALIDDA (2008).

<sup>28</sup> Sotto questo profilo, è interessante constatare come nei primi mesi del 2020 la pandemia da Covid-

19 abbia cambiato le preoccupazioni degli italiani. Infatti, il Covid-19 ha superato tutte le altre tematiche nel sondaggio "What Worries the World" di Ipsos, attestandosi quale principale preoccupazione in tutto il mondo, al primo posto in 24 dei 28 Paesi esaminati, compresa l'Italia. Solo il 14% degli intervistati si è detto preoccupato dal tema immigrazione (dato che era circa il triplo un mese prima). IPSOS, *Il Coronavirus domina le preoccupazioni globali*, 30 aprile 2020, in <https://www.ipsos.com> (consultato il 18 settembre 2021).



delle morti e dei naufragi) e l'opacità dei finanziamenti che ricevono (che potrebbe suggerire una loro connivenza con i trafficanti di essere umani e quindi dimostrare che la finalità recondita che muove il loro operato si traduce nella volontà di alimentare il *business* dell'accoglienza).

Per la precisione, l'argomento del *pull-factor*, che ricollega all'intensità dei soccorsi un effetto di incentivo delle partenze irregolari, è stato smentito nel 2017 dagli studi di Steinhilper e Gruijters, i quali hanno dimostrato che nei *low-SAR* (*Search and Rescue*) *periods* (ossia nel periodo intercorso tra la fine dell'operazione italiana *Mare Nostrum* e il potenziamento dell'operazione *Triton*, durante il quale le operazioni SAR erano drasticamente diminuite) sono aumentati sia gli arrivi che i tassi di mortalità, a riprova del fatto che gli interventi SAR, persino se effettuati nelle vicinanze delle coste libiche, lungi dal tradursi in un fattore di attrazione e di rischio, sono al contrario essenziali per salvaguardare la vita in mare<sup>29</sup>. I dati raccolti da ISPI in collaborazione con UNHCR e OIM<sup>30</sup> hanno convalidato tale evidenza poiché, in un arco temporale compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 14 luglio 2020, il numero di migranti partiti dalla

Libia quando c'erano navi ONG al largo delle coste coincideva con il numero delle persone partite senza alcun assetto navale pronto a soccorrerle (M. Villa, 2020).

Quanto al secondo argomento, secondo cui gli interventi delle ONG non consisterebbero in salvataggi veri e propri bensì in consegne concordate con i trafficanti, ISPI<sup>31</sup> ha dimostrato che dei 19 filoni d'inchiesta aperti nei confronti delle ONG tra aprile 2017 e marzo 2021 in materia di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (o eventuali altri reati connessi) sette sono stati archiviati, per uno è stata presentata richiesta di archiviazione, uno si è concluso con l'assoluzione in appello, per due è stato chiesto il rinvio a giudizio e gli otto rimanenti non sono ancora giunti in tribunale perché i procedimenti in oggetto sono ancora fermi alle indagini preliminari (M. Villa, 2020).

Tuttavia, le iniziative assunte sul fronte governativo nei confronti delle ONG sembrano ignorare gli studi e le rilevanze statistiche in oggetto per allinearsi su posizioni di inconciliabile frattura. Ne hanno dato prova il codice di condotta imposto alle ONG nel 2017

<sup>29</sup> Nello stesso senso C. HELLER, L. PEZZANI, *Death by Rescue, The lethal effects of the EU's policies of non-assistance at sea (Morte per soccorso: gli effetti letali delle politiche di non-assistenza dell'Unione europea)*, 18 April 2016, in <https://deathbyrescue.org> e C. HELLER, L. PEZZANI, *Blaming the rescuers. Criminalising solidarity, re-enforcing deterrence (Accusare i soccorritori. Criminalizzare la solidarietà, rafforzare la deterrenza)*, 19 June 2017, in <https://blamingtherescuers.org>.

<sup>30</sup> ISPI è l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale; UNHCR è l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, OIM è l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni.

<sup>31</sup> ISPI, *Inchieste ONG e salvataggi in mare*, in <https://docs.google.com/spreadsheets> (aggiornato al 2021).

(noto come codice Minniti) e, successivamente, i cosiddetti Decreti sicurezza<sup>32</sup>, entrambi ancora in vigore seppur con lievi modifiche.

## 2.1 Criminalizzare la solidarietà: le origini dell'inversione di rotta

A ben vedere, le cose non sono sempre andate così. Infatti, la comparsa delle ONG sulla scena internazionale è avvenuta in un momento storico in cui, a fronte del mancato rinnovo dell'operazione italiana *Mare Nostrum*, soppiantata dall'europea *Triton* (ben più economica e animata dal solo intento di controllare le frontiere esterne), l'orrore quasi quotidiano dei naufragi che si consumavano nel Mediterraneo aveva costretto la società civile a intervenire per colmare il vuoto di tutela lasciato dall'inattività degli Stati (che pure avrebbero obblighi e competenze in tal senso). In quella circostanza, il plauso all'iniziativa fu generale e le navi delle ONG vennero più o meno stabilmente inserite nel sistema complessivo di gestione dei soccorsi in mare gestito dalle autorità navali italiane. Pertanto, a differenza di altri aspetti del fenomeno migratorio – quali la gestione dell'accoglienza e l'asilo politico (temi associati alla paura, all'intolleranza e allo scontro fra partiti) – quella delle operazioni in mare fu una dimensione che inizialmente procedette controcorrente, della quale veniva reso un racconto carico di potenza espressiva che

umanizzava il fenomeno delle migrazioni e incorniciava i volti e le storie dei naufraghi nel quadro della solidarietà e dell'accoglienza (Associazione Carta di Roma, 2019).

Improvvisamente, il 15 dicembre 2016, il quotidiano britannico “Financial Times” pubblicò un articolo in cui svelava di essere venuto in possesso di un rapporto riservato di Frontex, l'Agenzia europea per il controllo delle frontiere esterne, che denunciava presunti legami tra i trafficanti di esseri umani e le imbarcazioni delle organizzazioni umanitarie (D. Padoan, 2017). A seguito di queste indiscrezioni, le operazioni SAR non subirono immediatamente un contraccolpo mediatico negativo per tre ragioni: la prolungata e persistente narrazione protettiva del soccorso in mare (che non poteva essere scalfita repentinamente da accuse generiche), l'immediata reazione di autodifesa in chiave patriottica (perché le operazioni SAR, civili e militari, erano percepite come uno “sforzo” essenzialmente italiano) e la cattiva reputazione di Frontex (percepita come *longa manus* di un'Europa che era parte del problema o comunque era incapace di risolverlo).

Tuttavia, le illazioni del “Financial Times” vennero confermate il 15 febbraio 2017,

<sup>32</sup> Cfr nota 18.

giorno in cui Frontex pubblicò il *Risk Analysis for 2017*<sup>33</sup>, che ricalcava i contenuti del rapporto “interno” di due mesi prima, e da un’intervista al quotidiano tedesco “Die Welt” rilasciata da Fabrice Leggeri, direttore di Frontex, che ribadiva la tesi del *pull factor* (D. Padoan, 2017).

A quel punto, i sospetti di Frontex vennero accolti dalla procura di Catania<sup>34</sup>, la quale aprì un’indagine conoscitiva, senza indagati né capi di accusa, sull’origine dei finanziamenti che permettevano alle ONG di sostenere i costi della loro attività di ricerca e soccorso in mare. A condurre l’indagine fu il procuratore di Catania Carmelo Zuccaro, che, sulla base di “soffiate” e suggestioni personali (che lo indussero addirittura ad ipotizzare che il fine ultimo delle ONG fosse quello di destabilizzare l’economia italiana), rincarò le accuse di scarsa trasparenza e di collusione tra operatori umanitari e trafficanti libici, pur sostenendo di non poter provare in giudizio le sue tesi (A. Camilli, 2019). Diversi mezzi d’informazione italiani amplificarono la portata dell’indagine e alcuni senatori della Lega nord e di Forza Italia chiesero alla Commissione Difesa del Senato di aprire un’indagine conoscitiva sull’operato delle organizzazioni umanitarie nel Mediterraneo centrale.

Nel clamore generale, sebbene nessuno dei procedimenti avviati da Zuccaro per verificare la sussistenza di questi collegamenti arrivò mai a processo, avendo le ONG ampiamente confutato l’accusa di fornire un “servizio taxi” ai trafficanti in diverse sedi, il riflesso di quelle accuse investì ugualmente la loro reputazione. Illazioni, indagini, commissioni d’inchiesta e conferenze stampa occuparono morbosamente il panorama *mass mediatico*, in una sovrabbondanza comunicativa che si caratterizzava per un elemento in particolare, il sospetto, che aleggiava su tutta la sfera del soccorso in mare e sugli operatori che ne erano coinvolti (gli stessi che – fino a pochi mesi prima – erano dipinti come “gli angeli del mare”). Così, in poco tempo, l’operato delle ONG divenne vittima di una “narrazione tossica” che ne compromise la credibilità e che si tradusse in un gravissimo danno d’immagine, la cui portata fu ancor più significativa se si considera che le stesse vivono in larga misura di donazioni di privati cittadini, gli stessi che compongono l’opinione pubblica (C. Heller, L. Pezzani, 2017).

In sostanza, le ONG caddero vittime di un meccanismo molto simile a quello che aveva colpito i migranti a cavallo degli anni ’80, e con il processo di criminalizzazione<sup>35</sup> avviato a loro carico si registrò uno spostamento della narrazione mediatica dalla dimensione

<sup>33</sup> FRONTEX, *Risk Analysis for 2017*, 2017, <https://frontex.europa.eu> (consultato il 15 settembre 2021).

<sup>34</sup> Città in cui è presente la sede italiana dell’Agenzia europea Frontex.

<sup>35</sup> Processo che conduce a ritenere criminale non un individuo o un comportamento ma un’intera categoria, per di più non a seguito di un processo formale ma sull’onda del “senso comune”.

umanitaria a quella securitaria, che a sua volta determinò un mutamento d'azione. Al soccorso di persone in mare si sostituì il controllo dei flussi, all'accoglienza si sostituì la "fortezza Europa" (ASGI, 2019)<sup>36</sup>, ed anche l'ultima dimensione delle migrazioni, quella connessa ai salvataggi in mare, divenne fonderia di sentimenti di sfiducia e di intolleranza verso salvati e salvatori (Associazione Carta di Roma, 2019).

## 2.2 Il caso "Alan Kurdi"

Emblematico in questo senso è il caso della "Alan Kurdi"<sup>37</sup>, imbarcazione prevalente con cui la ONG tedesca Sea-Eye effettua le proprie missioni di salvataggio nel Mediterraneo centrale a partire dal 2018.

L'episodio più rilevante fra quelli che la riguardano risale al 3 aprile 2019, quando il comandante della nave, venuto a conoscenza della presenza di un gommone in difficoltà in zona SAR libica, dopo aver ottemperato all'obbligo di soccorso, richiedeva invano alle autorità marittime italiane il permesso di

attraccare in un porto della Penisola. In tutta risposta, nella persona di Matteo Piantedosi (Capo di Gabinetto del Ministero dell'Interno delegato dall'ex ministro Matteo Salvini), le autorità italiane inviavano al Centro nazionale di coordinamento marittimo di Roma una direttiva ai sensi dell'art. 11 T.u. imm. (come integrato dai Decreti sicurezza) con la quale vietavano l'ingresso della "Alan Kurdi" nelle acque territoriali, affermando che lo Stato di bandiera, ossia la Germania, avrebbe dovuto assumere il ruolo di controllo e coordinamento delle successive operazioni. La tensione si scioglieva solo il 13 aprile, 11 giorni dopo, quando la "Alan Kurdi", raggiunto un accordo fra i Paesi europei per la redistribuzione dei migranti soccorsi, riceveva il via libera per entrare a Malta.

Di per sé, lo scenario descritto non differisce da quello presentatosi in occasione di innumerevoli altri soccorsi in mare effettuati prima dello scoppio della pandemia da Covid-19. Tuttavia, le ragioni che inducono ad approfondirlo hanno a che fare con il contenuto del provvedimento di archiviazione che

<sup>36</sup> Coniata dalla propaganda del Terzo Reich per rivendicare la presunta inespugnabilità dell'Europa continentale (sottoposta al predominio politico-militare della Germania nazista) da parte degli Alleati anglosassoni, l'espressione è oggi utilizzata per definire le politiche migratorie di "esternalizzazione" e militarizzazione delle frontiere europee che hanno preso piede a partire dagli accordi di Schengen, i quali hanno previsto l'abolizione dei controlli alle frontiere

interne e la realizzazione di una frontiera esterna comune a livello europeo al fine di contrastare le migrazioni irregolari. Tuttavia, il giro di vite che ha determinato una svolta più marcatamente securitaria nelle politiche europee in materia di immigrazione può essere collocato nella seconda metà del secondo decennio degli anni 2000.

<sup>37</sup> Dal nome del bambino curdo-siriano trovato morto nella spiaggia turca di Bodrum il 2 settembre 2015, all'età di 3 anni.

ha posto fine al caso e con le sue possibili implicazioni future.

Emanato dal Tribunale dei Ministri di Roma il 21 novembre 2019, il provvedimento<sup>38</sup> che ha sollevato l'ex Ministro dell'Interno Matteo Salvini e il Capo di Gabinetto del suo Ministero dalle accuse di abuso d'ufficio (art. 323 c.p.), omissione di atti di ufficio (art. 328, comma 1 c.p.) e omissione di soccorso in mare (art. 1113 cod. nav.) contiene infatti un copia-incolla non dichiarato di un documento trovato in rete, che per di più si fonda su un pericoloso fraintendimento del diritto internazionale. Ed è peculiare il fatto che i mezzi di comunicazione di massa, morbosamente attenti agli snodi di tutte le vicende migratorie (in particolar modo di quelle che coinvolgono esponenti della politica), non abbiano dato il doveroso risalto a questo macroscopico errore<sup>39</sup>.

Per la precisione, in data 27 novembre 2019 la giurista Vitalba Azzollini e il ricercatore Matteo Villa scoprivano che il Tribunale dei Ministri aveva copiato un intero paragrafo del provvedimento da un documento del 2014<sup>40</sup>, in cui un gruppo di avvocati del "Progetto Lampedusa" citava in modo errato la Convenzione di Amburgo del 1979, il più

importante trattato internazionale che regola il soccorso in mare. Il paragrafo incriminato non era uno qualunque, ma quello utilizzato dai giudici per giustificare la (sorprendente, a detta di svariati giuristi) tesi a monte dell'archiviazione, secondo cui, nel caso in cui nessuna autorità statale prenda in carico le operazioni di salvataggio di una nave alla deriva, lo "Stato di primo contatto" responsabile di assegnare un POS<sup>41</sup> alle navi che hanno soccorso persone in mare non può che essere lo Stato di bandiera, ossia lo Stato a cui fa capo la ONG autonomamente intervenuta.

Tuttavia, benché secondo le convenzioni SAR e SOLAS la responsabilità principale in punto assegnazione POS gravi in via prioritaria sullo Stato della zona in cui è avvenuta l'operazione di *Search and Rescue* (in questo caso la Libia), esse fondano altresì il principio della responsabilità *condivisa* fra tutti gli Stati coinvolti (in questo caso Tunisia, Italia e Malta), ossia fra tutti gli Stati che abbiano avuto notizia della presenza di persone in pericolo in mare. Essi, infatti, sono tutti ugualmente tenuti ad attivare tempestivamente le operazioni di soccorso *senza* tenere conto della nazionalità o della condizione giuridica

<sup>38</sup> TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA - COLLEGIO PER I REATI MINISTERIALI, Decreto di archiviazione 21 novembre 2019, n. 6, in «Sistema penale», <https://sistemapenale.it>, (consultato il 21 settembre 2021).

<sup>39</sup> M. VILLA (@emmevilla), *Breaking. La parte di decreto di archiviazione su #AlanKurdi che travisa completamente il diritto internazionale è un copia-incolla, parola per parola, di un lavoro del 2014 del "Gruppo di studio del Progetto Lam-*

*pedusa". Una delle decisioni più importanti di sempre. Copiata*, [Twitter post], 27 novembre 2019, in <https://twitter.com> (consultato l'11 settembre 2021).

<sup>40</sup> PROGETTO LAMPEDUSA, *Cooperazione internazionale in materia di soccorso in mare: normativa interna e convenzionale*, 9 maggio 2014, in <https://scuolasuperioreavvocatura.it> (consultato il 10 settembre 2021).

<sup>41</sup> Lett. *place of safety*, porto sicuro.



dei naufraghi<sup>42</sup>, per fornire loro le prime cure mediche e per trasferirli in un luogo sicuro sulla terraferma, così da sollevare i comandanti intervenuti in tempi ragionevoli e con la minor deviazione possibile dalla propria rotta<sup>43</sup>. E ciò indipendentemente dal modo in cui siano venuti a conoscenza della situazione di pericolo<sup>44</sup>, quindi anche senza che una richiesta di intervento sia stata avanzata da un MRCC<sup>45</sup>.

In questo senso, anche considerando le condizioni in cui versa la Libia, la cui zona SAR è stata istituita a tavolino senza che il Paese possa in alcun modo ritenersi un porto sicuro<sup>46</sup>, a nulla rileva il fatto che l'Italia sia stato l'ultimo dei tre Stati diversi dalla Libia ad essere stato chiamato in causa dalla nave. Così come, per sollevare l'Italia dalle sue responsabilità, è irrilevante il fatto che l'operazione sia stata condotta autonomamente da una ONG senza il coordinamento statale (S. Zirulia, F. Vittor, 2019)<sup>47</sup>.

<sup>42</sup> CONV. SAR, cap. II, punti 2.1.9 e 2.1.10.

<sup>43</sup> CONV. SAR, cap. III, punto 3.1.9.

<sup>44</sup> CONV. SOLAS, cap. V, regolamento 33. Nello stesso senso CONV. UNCLOS, art. 98 comma 2.

<sup>45</sup> Lett. *Maritime Rescue Coordination Centre*, Centro di coordinamento del soccorso marittimo. Di fatto, la Convenzione SAR prevede che gli Stati si ripartiscano le zone di ricerca e soccorso (*Search and Rescue*, SAR) e che istituiscano centri di coordinamento delle relative operazioni (gli MRCC, appunto). L'MRCC italiano è il Comando Generale della Guardia Costiera, con base a Roma. Per una ricostruzione completa e puntuale della disciplina nazionale e internazionale in tema di diritto del mare corredata degli ultimi aggiornamenti si veda F. VASSALLO PALEOLOGO, *Il nuovo Piano nazionale SAR 2020 ed i soccorsi in alto mare, tra*

Dunque, sebbene la ricostruzione del Tribunale riprenda alla lettera la normativa internazionale statocentrica per evidenziarne l'inadeguatezza nei casi in cui le operazioni di salvataggio siano condotte da imbarcazioni private<sup>48</sup>, essa, non offrendo un'interpretazione del diritto internazionale *teleologicamente* orientata alla tutela di chi rischia la propria vita in mare in cerca di un'occasione di salvezza, ha finito per produrre l'effetto opposto, poiché ha prestato il fianco a facili strumentalizzazioni e ha surrettiziamente suggerito la sovrapposibilità dei concetti di "Stato di primo contatto" e "Stato di bandiera", effettuando così un'interpretazione erronea e strumentale.

A dimostrazione della pericolosa equivocità della pronuncia si possono citare le molteplici dichiarazioni, in presenza e via *social*, rilasciate nei giorni successivi dall'ex Ministro Matteo Salvini, nonché i titoli di importanti quotidiani nazionali<sup>49</sup> che hanno contribuito

*prassi operative e diritto internazionale*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 3, 2021, pp. 1-34, <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it>.

<sup>46</sup> A causa della guerra civile e del trattamento riservato ai migranti nei centri di detenzione, così come ampiamente documentato da relazioni dell'UNHCR, l'Alto Commissariato dell'ONU per i rifugiati.

<sup>47</sup> TRIB. MINISTRI, Decreto di archiviazione 21 novembre 2019, n. 6, *cit.*, p. 7.

<sup>48</sup> *Ivi*, pag. 7-8.

<sup>49</sup> *I giudici scagionano Salvini: «Le ONG sbarcano nel loro paese»* ("Il Corriere della Sera"), *Migranti, il tribunale dei ministri scagiona Salvini: «E' la nave lo Stato di primo con-*

a diffondere nell'opinione pubblica la convinzione che la pronuncia del Tribunale coincidesse in tutto e per tutto con la tesi – da tempo sostenuta dall'ex Ministro – secondo cui le ONG straniere dovrebbero sbarcare i migranti soccorsi nei propri porti, senza approdare in Italia.

Tutto ciò premesso, giova precisare che una diversa e più precisa ricostruzione del diritto internazionale applicabile non avrebbe *necessariamente* condotto il Tribunale dei Ministri ad opposte conclusioni in punto di responsabilità penale degli indagati, poiché è di tutta evidenza che alla responsabilità dello Stato per violazione del diritto internazionale non corrisponde automaticamente la responsabilità penale dell'organo che abbia adottato il comportamento lesivo, quest'ultima dipendendo dalla sussistenza dei presupposti stabiliti da una specifica fattispecie incriminatrice.

Ad ogni modo, resta il fatto che la lesività di un simile precedente, rilevante anche sul piano culturale, è innegabile, poiché esso rischia di rafforzare la legittimazione dal basso di certa parte politica e di indurre gli esperti ad un esame erroneo e superficiale della materia, che potrebbe tradursi in una futura sentenza nello stesso senso e dunque nella lesione dei diritti fondamentali di migliaia di individui.

### 3. Il futuro che attende migranti e Ong

Dall'esame è emerso come entrambi i meccanismi, tanto la costruzione di un caso di *moral panic* attorno alla figura del migrante quanto la criminalizzazione dell'operato delle ONG, rispondano all'esigenza di fornire soluzioni semplici a problemi complessi.

Infatti, la sovraesposizione mass-mediatica di cui sono oggetto e l'appiattimento della complessa tematica a cui afferiscono entro le cornici dell'emergenza e della sicurezza consentono di scaricare sulle spalle dei migranti e di chi rifiuta di lasciarli morire in mezzo al mare le colpe della crisi politica, economica e sociale che sta interessando trasversalmente tutta Europa, di cui gli unici diretti responsabili sono i singoli Stati membri. Soffiando sul fuoco del malcontento popolare e fornendo sempre nuove argomentazioni divisive, gli Stati canalizzano le insoddisfazioni sociali verso facili bersagli e alimentano la “guerra fra poveri” per poter continuare a delegare le loro responsabilità e per non doversi occupare, in maniera strutturale e sistematica, delle riforme necessarie.

Tuttavia, a fronte delle drammatiche e sistematiche violazioni perpetrate ai danni dei migranti che tentano di fuggire dalla Libia, è davvero giunto il tempo di prendere co-

---

*tatto*” (“La Repubblica”), *Il tribunale dei ministri dà ragione a Salvini: “Le ONG sbarcano nei loro Paesi* (“Il Giornale”).



scienza del fatto che tra le cause delle migrazioni ci sono guerre, dittature e cambiamenti climatici di cui il mondo occidentale è in larghissima parte causa per via delle dominazioni coloniali e post-coloniali attraverso le quali ha impoverito terre, danneggiato irreversibilmente ecosistemi ed imposto regimi che hanno creato le condizioni politiche, economiche e sociali che sono alla base delle migrazioni stesse, e che è dunque impensabile credere di poterle bloccare ora con uno schiocco di dita (C. Rackete, 2019).

Anzi, il primo passo da compiere è quello di annullare il *memorandum* d'intesa stipulato con la Libia nel 2017<sup>50</sup> e interrompere ogni forma di collaborazione e di finanziamento economico attraverso cui l'Italia e l'Europa addestrano le autorità libiche (in gran parte composte da miliziani infiltrati) a compiere i respingimenti in alto mare che l'Europa, a seguito della condanna Hirsi della Corte EDU, non può più effettuare (P. De Stefani, 2012)<sup>51</sup>. Infatti, tali respingimenti si traducono nel condannare alla tortura e alla morte

i migranti che tentano di scappare da quel Paese e che spesso, se intercettati dalle milizie agli ordini delle autorità libiche, preferiscono tentare il suicidio in mare piuttosto che tornare nel Paese d'origine.

Di conseguenza, occorre chiudere i centri di detenzione per migranti in Libia ed evacuare immediatamente tutti i richiedenti protezione internazionale fuori dalla Libia in luoghi sicuri (preferibilmente europei) in cui poter presentare domanda d'asilo o poter essere ammessi ad altre forme di tutela.

Inoltre, occorre un superamento ragionato del trattato di Dublino per eliminare il meccanismo secondo cui lo Stato europeo di primo approdo del migrante debba gestire da solo e per intero il sistema di accoglienza dello stesso, identificandolo e trattenendolo per tutto il tempo (due anni in media) in cui la domanda d'asilo viene vagliata, in quanto esso penalizza gli Stati dell'Europa meridionale (fra cui Italia e Grecia), che registrano ogni anno l'arrivo di diverse migliaia di mi-

<sup>50</sup> Già dichiarato illegittimo dalla sentenza del GIP del Tribunale di Trapani il 23 maggio 2019 per violazione dell'art. 80 Cost. e per il mancato rispetto della Convenzione SAR sui salvataggi in mare. Infatti, qualunque accordo internazionale di natura politica e comportante oneri alle finanze deve essere sottoposto a preventiva discussione e autorizzazione alla ratifica da parte del Parlamento italiano, ai sensi dell'art. 80 Cost.

<sup>51</sup> La Procura presso la Corte penale internazionale, nell'acquisire il rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite sulla sorte dei migranti in Libia, ha aperto nel 2020 un'inchiesta formale per *crimini contro l'umanità* in relazione ai fatti che si verificano in Libia

a carico dei migranti, e non sono mancate le voci di coloro che sono giunti ad ipotizzare una corresponsabilità in tali crimini da parte delle stesse autorità italiane. Tuttavia, non sarà facile che le Corti (italiane o europee) abbiano il coraggio di censurare in nome dei diritti dell'uomo una pratica, come quella dei respingimenti delegati, che riscuote un così largo consenso a livello unionale. A. PASQUERO, *la comunicazione alla Corte penale internazionale sulle responsabilità dei leader europei per crimini contro l'umanità commessi nel Mediterraneo e in Libia. Una lettura critica*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 1, 2020, pp. 5-79, <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it>.

granti su tutto il territorio nazionale. Tuttavia, occorrerebbero modifiche ben più significative di quelle contenute nel “Nuovo patto sulla migrazione e l’asilo” presentato il 23 settembre 2020 a Bruxelles dalla presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, poiché esse si limitano a prevedere un rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne, accordi con i Paesi di partenza e di transito e un meccanismo di rimpatri “sponsorizzati”<sup>52</sup> che sostituisce il criterio delle ripartizioni obbligatorie. Un simile accordo, lasciando irrisolti i soliti nodi e stabilendo solo quello su cui tutti sono d’accordo (ossia ridurre a *qualsiasi* costo gli arrivi irregolari e aiutare i migranti “a casa loro”), raggiunge soluzioni di compromesso e nasce già vecchio (M. Borraccetti, 2021). Al contrario, sarebbe auspicabile che gli Stati membri raggiungessero un accordo che basasse la solidarietà sull’accoglienza e non sulla difesa

della “fortezza Europa”, e che sostituisse al criterio del “primo ingresso” un meccanismo di equa ripartizione dei richiedenti asilo fra i 27 Stati dell’Unione.

Conseguentemente, occorrerebbe una “ristrutturazione” totale del sistema di *Search and Rescue* che partisse dall’avvio di una nuova ed efficace missione comune europea, in grado di garantire la compartecipazione istituzionalizzata di tutti gli Stati membri nella gestione dei flussi migratori e di alleggerire l’operato delle ONG in mare<sup>53</sup>. Tanto più se si considera che, nonostante la frequenza con la quale le navi delle ONG sono sottoposte a fermi amministrativi per presunte irregolarità<sup>54</sup>, gli sbarchi non si sono mai arrestati, neppure durante le fasi più acute della pandemia da Covid-19 (Fondazione Ismu, 2020). A riprova del fatto che la repressione penale del salvataggio in mare è priva di fondamento e che occorre abolire

<sup>52</sup> Sostanzialmente, lo Stato membro che rifiutasse di prendere in carico un ricollocamento - cioè di accogliere dei migranti - avrà 12 mesi per occuparsi di organizzare, per conto del Paese beneficiario, le pratiche per il loro rimpatrio nel Paese d’origine, sfruttando gli accordi bilaterali stipulati con Paesi terzi. A far dubitare dell’effettiva utilità della disposizione a vantaggio degli Stati mediterranei, tuttavia, è sia il fatto che sono proprio questi ultimi ad avere concluso il più ampio numero di accordi di riammissione con gli Stati terzi dell’Africa del nord e dell’Africa subsahariana, sia il fatto che la procedura prevista è complessa e prevede tempistiche piuttosto lunghe per lo Stato “sponsor” che debba adempiere al suo dovere di solidarietà (M. Borraccetti, 2021).

<sup>53</sup> “*Coordination by States in this context is necessary. And a good cooperation between MRCCS and NGO’s is necessary too. A Search and Rescue operation led by Member States is required [...] to rescue people from drowning*”, ha dichiarato

GORDON ISLER, presidente di Sea-Eye, in un’intervista semi-strutturata realizzata dalla scrivente nel novembre 2020. Per approfondire le peculiarità di un’intervista qualitativa, la sua alterità rispetto a strumenti di ricerca quantitativa quali questionari e statistiche e la sua importanza in qualità di strumento di analisi sociale si veda M. Cardano, *La ricerca qualitativa*, Bologna, Il Mulino, 2011.

<sup>54</sup> Per leggere dell’ultimo fermo amministrativo a cui è stata sottoposta un’imbarcazione di Sea-Eye e per inquadrare il fenomeno dei fermi in una precisa scelta politica di contrasto alle operazioni SAR cui nel 2020, complice la pandemia da Covid-19, si è fatto spudorato ricorso, F. VASSALLO PALEOLOGO, *Ancora un fermo amministrativo per bloccare i soccorsi umanitari nel Mediterraneo centrale*, 6 giugno 2021, in <https://www.a-dif.org> (consultato il 25 settembre 2021).

definitivamente i Decreti sicurezza<sup>55</sup>, che, senza fornire soluzioni alternative, prevedono ancora sanzioni molto pesanti nei confronti di chi, nel vuoto istituzionale, cerca di evitare che il Mediterraneo si trasformi in un cimitero a cielo aperto<sup>56</sup>.

Infine, si dovrebbe tenere in seria considerazione il potenziamento dei corridoi umanitari<sup>57</sup>, considerati la via più sicura e legale per entrare in Europa senza rischiare la vita in mare affidandola ai trafficanti di uomini, avendo quale ulteriore merito quello di garantire ai migranti accoglienza e integrazione attraverso il coinvolgimento delle comunità locali (diocesi, famiglie, singoli cittadini) nella messa a disposizione dei servizi essenziali (vitto, alloggio, corsi di lingua, iscrizione sco-

lastica dei minori, assistenza sanitaria, psicologica, legale e amministrativa, avviamento all'inserimento lavorativo).

Solo attraverso simili interventi, strutturali e di ampio respiro, è possibile restituire al fenomeno migratorio la sua complessità e la sua ricchezza e approcciarlo in maniera rispettosa dei diritti umani di ciascun individuo.

<sup>55</sup> Attualmente, i Decreti sicurezza sopravvivono così come modificati dalla legge (di conversione) 18 dicembre 2020, n. 173. Pertanto, è rimasto in piedi il principio secondo cui il Ministro dell'Interno, in accordo con il Ministro della Difesa e dei Trasporti, informando il Presidente del Consiglio, può vietare l'ingresso e il transito in acque italiane a navi non militari, ma tale comma non si applica se queste navi hanno effettuato i soccorsi seguendo le Convenzioni internazionali e hanno comunicato le operazioni svolte alle autorità italiane e a quelle del Paese di appartenenza. Le multe massime per l'infrazione di queste regole non potranno superare i 50mila euro e potranno essere comminate solo all'esito di un processo penale (non più amministrativo, in un'ottica di maggiore tutela delle ONG chiamate in causa). Inoltre, sono state eliminate le sanzioni amministrative che erano state introdotte con i Decreti sicurezza, compresa la confisca della nave, ma è rimasto, per chi violerà il divieto di ingresso, il rischio di reclusione fino a 2 anni nel caso in cui ricorrano motivi di ordine

e sicurezza pubblica o di violazione delle norme sul traffico di migranti via mare.

<sup>56</sup> In merito all'utilizzo strumentale dei fermi amministrativi il presidente di Sea-Eye, GORDON ISLER, nella medesima intervista di cui alla nota 52, ha dichiarato: *"In our view, coastal states are using ship safety laws in bad faith and doing our work is becoming very difficult. At the same time, we see the necessity to keep on doing our duty"*.

<sup>57</sup> Il nuovo Patto europeo effettivamente si prefigge di rafforzare canali legali e sicuri di viaggio per coloro che necessitano di protezione internazionale realizzando spazi adibiti alla loro tutela nei Paesi di transito, di destinazione e di primo asilo. Tuttavia, tale *escamotage* linguistico sembra celare l'intenzione di creare "zone-cuscinetto" esterne all'Unione ove migranti e richiedenti protezione internazionale dovranno attendere il loro momento per un passaggio sicuro – in termini di protezione dal pericolo e di certezza dell'ingresso – verso uno degli Stati membri (M. Borraccetti, 2021).

## Bibliografia

BARATTA A., *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in S. ANASTASIA e M. PALMA, a cura di, *La bilancia e la misura. Giustizia, sicurezza, riforme*, FrancoAngeli, Milano, 2001 (Democrazia e Diritto).

BAUMAN Z., *Modernità liquida*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

BERGER P. L., LUCKMAN T., *La realtà come costruzione sociale*, trad. it. di M. Sofri Innocenti e A. Sofri Peretti, Bologna, Il Mulino, 1969 (ed. originale *The Social Construction of Reality*, New York, Doubleday and Co., 1966).

CARDANO M., *La ricerca qualitativa*, Bologna, Il Mulino, 2011.

COHEN S., *Demoni popolari e panico morale. Media, devianza e sottoculture giovanili*, trad. it. Nello Barile, Sesto San Giovanni (Milano), Mimesis Edizioni, 2019 (ed. originale *Folk Devils and Moral Panic. The creation of the Mods and Rockers*, London, MacGibbon and Kee, 1972).

DAL LAGO A., *Non persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milano, Feltrinelli, 1999.

FERRARIS V., *Immigrazione e criminalità*, Roma, Carocci Editore, 2012.

MANERI M., *I media e la guerra alle migrazioni*, in S. PALIDDA (a cura di), *Razzismo democratico. La persecuzione degli stranieri in Europa*, Milano, Agenzia X, 2009.

MANERI M., *Lo straniero consensuale. La devianza degli immigrati come circolarità di pratiche e*

*discorsi*, in A. DAL LAGO (a cura di), *Lo straniero e il nemico. Materiali per l'etnografia contemporanea*, Genova, Costa & Nolan, 1998.

MEZZADRA S., *Diritto di fuga. Migrazioni, cittadinanza, globalizzazione*, Verona, Ombre Corte, 2006.

PALIDDA S., *Mobilità umane. Introduzione alla sociologia delle migrazioni*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2008.

PALIDDA S., *Introduzione*, in S. PALIDDA (a cura di), *Razzismo democratico. La persecuzione degli stranieri in Europa*, Milano, Agenzia X, 2009.

RACKETE C., *Il mondo che vogliamo*, Milano, Garzanti, 2019.

TORRENTE G., *Le regole della galera. Pratiche penitenziarie, educatori e processi di criminalizzazione*, Torino, L'Harmattan Italia, 2018.

VAN DIJK T. A., *Ideologie. Discorso e costruzione sociale del pregiudizio*, Roma, Carocci Editore, 2003.

## Sitografia

ANTIGONE, *Salute, tecnologie, spazi, vita interna: il carcere alla prova della fase 2*, 10 agosto 2020, in <https://www.antigone.it>.

ANTIGONE, *Oltre il virus. XVII rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione*, 11 marzo 2021, in <https://www.rapportoantigone.it>.

ASGI, *L'esternalizzazione delle frontiere e della gestione dei migranti: politiche migratorie dell'Unione Europea ed effetti giuridici*, aggiornato a dicembre 2019, in <https://www.asgi.it>.

ASSOCIAZIONE CARTA DI ROMA, *Notizie senza approdo. Settimo rapporto Carta di Roma 2019*, 17 dicembre 2019, in <https://www.cartadiroma.org>.

ASSOCIAZIONE CARTA DI ROMA, *Notizie di transito. Presentazione VIII rapporto della Carta di Roma*, 16 dicembre 2020, in <https://www.cartadiroma.org>.

BORRACCETTI M., *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 1, 2021, pp. 1-27, <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it>.

CAMILLI A., *Il teorema Zuccaro sulle ong è fallito*, 25 maggio 2019, in «Internazionale», <https://www.internazionale.it> (consultato il 12 settembre 2021).

CAMPESI G., FABINI G., *La detenzione della «pericolosità sociale»*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica, Rivista fondata da Giovanni Tarello», 2, 2017, pp. 515-532, DOI: 10.1436/87993.

DE STEFANI P., *Hirsi Jamaa e altri c. Italia: illegali i respingimenti verso la Libia del 2009*, aggiornato il 26 febbraio 2012, in <https://unipd-centrodirittumani.it> (consultato il 10 settembre 2021).

FIROUZI TABAR O., *Una rassegna di ricerche sulla percezione dell'insicurezza in Italia: forza e vulnerabilità del "paradigma securitario"*, in «Studi

sulla questione criminale», 3, 2014, pp. 73-92, DOI: 10.7383/81665.

FONDAZIONE ISMU, *Ventiseiesimo rapporto sulle migrazioni 2020*, Milano, FrancoAngeli Open Access, 23 febbraio 2021, in <https://www.ismu.org>.

FRONTEX, *Risk Analysis for 2017*, 2017, in <https://frontex.europa.eu> (consultato il 15 settembre 2021).

HELLER C., PEZZANI L., *Death by Rescue, The lethal effects of the EU's policies of non-assistance at sea (Morte per soccorso: gli effetti letali delle politiche di non-assistenza dell'Unione europea)*, 18 April 2016, in <https://deathbyrescue.org>.

HELLER C., PEZZANI L., *Blaming the rescuers. Criminalising solidarity, re-enforcing deterrence (Accusare i soccorritori. Criminalizzare la solidarietà, rafforzare la deterrenza)*, 19 June 2017, in <https://blamingtherescuers.org>.

IPSOS, *Il Coronavirus domina le preoccupazioni globali*, 30 aprile 2020, in <https://www.ipsos.com> (consultato il 18 settembre 2021).

ISPI, *Inchieste ONG e salvataggi in mare*, in <https://docs.google.com/spreadsheets> (aggiornato al 2021).

ISTAT, *Autori e vittime dei delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria*, 2019, in <https://dati.istat.it>.

ISTAT, *Popolazione residente al 1° gennaio*, 2021, in <http://dati.istat.it>.

ISTAT, *Stranieri residenti al 1° gennaio*, 2021, in <http://dati.istat.it>.



MELOSSI D., *Il giurista, il sociologo e la "criminalizzazione" dei migranti: che cosa significa "etichettamento" oggi?*, in «Studi sulla questione criminale», 3, 2008, pp. 9-23, DOI: 10.7383/70702.

MELOSSI D., *Soliti noti*, in «Etnografia e ricerca qualitativa», 3, 2010, pp. 449-458, DOI: 10.3240/33318.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Detenuti italiani e stranieri presenti e capienze per istituto*, in <https://www.giustizia.it> (aggiornamento al 31 dicembre 2020).

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Detenuti per tipologia di reato*, in <https://www.giustizia.it> (aggiornamento al 31 dicembre 2020).

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Detenuti presenti italiani e stranieri - Anni 1991- 2021*, in <https://www.giustizia.it> (aggiornamento al 30 giugno 2021).

PADOAN D., *Perché danno fastidio le Ong che salvano i migranti in mare?*, 9 marzo 2017, <https://www.a-dif.org> (consultato il 18 settembre 2021).

PASQUERO A., *La comunicazione alla Corte penale internazionale sulle responsabilità dei leader europei per crimini contro l'umanità commessi nel Mediterraneo e in Libia. Una lettura critica*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 1, 2020, pp. 5-79, <https://www.dirittoimmigrazione-cittadinanza.it>.

PROGETTO LAMPEDUSA, *Cooperazione internazionale in materia di soccorso in mare: normativa interna e convenzionale*, 9 maggio 2014, in <https://scuolasuperioreavvocatura.it> (consultato il 10 settembre 2021).

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA, *Ricerca nazionale su immigrazione e asilo nei media italiani. Sintesi del rapporto di ricerca*, 20 dicembre 2009, in <https://www.incontrofraipopoli.it>.

SELMINI R., *Sicurezza urbana e prevenzione della criminalità: il caso italiano*, in «Polis, Ricerche e studi su società e politica», 1, 1999, pp. 121-142, DOI: 10.1424/2696.

STEINHILPER E., GRUIJTERS R., *Border Deaths in the Mediterranean: What We Can Learn from the Latest Data*, 8 March 2017, in <https://www.law.ox.ac.uk>.

TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA - COLLEGGIO PER I REATI MINISTERIALI, Decreto di archiviazione 21 novembre 2019, n. 6, in «Sistema penale», in <https://sistemapenale.it> (consultato il 21 settembre 2021).

VASSALLO PALEOLOGO F., *Ancora un fermo amministrativo per bloccare i soccorsi umanitari nel Mediterraneo centrale*, 6 giugno 2021, in <https://www.a-dif.org> (consultato il 25 settembre 2021).

VASSALLO PALEOLOGO F., *Il nuovo Piano nazionale SAR 2020 ed i soccorsi in alto mare, tra prassi operative e diritto internazionale*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 3, 2021, pp.1-34, <https://www.dirittoimmigrazione-cittadinanza.it>.

VILLA M. (@emmevilla), *Breaking. La parte di decreto di archiviazione su #AlanKurdi che travisa completamente il diritto internazionale è un copia-incolla, parola per parola, di un lavoro del 2014 del "Gruppo di studio del Progetto Lampedusa". Una delle decisioni più importanti di sempre. Copiata,*

[Twitter post], 27 novembre 2019, in <https://twitter.com> (consultato l'11 settembre 2021).

VILLA M., *Fact Checking: migrazioni (e Covid-19)*, 24 luglio 2020, in <https://www.ispionline.it> (consultato il 24 settembre 2021).

ZIRULIA S., VITTOR F., *Il caso della nave Alan Kurdi: profili di diritto penale e internazionale in punto di omessa assegnazione di un porto sicuro*, 5 dicembre 2019, in «Sistema penale», <https://www.sistemapenale.it> (consultato il 10 settembre 2021).

Impostazioni del testo: Due colonne, Garamond 13, interlinea: 1,15, spazio dopo il paragrafo: 6pti, sillabazione: sì, giustificato







---

## Sicurezza esistenziale e criminologia

*Francesco Marco De Martino<sup>1</sup>*

---



### *Abstract*

*The research shows the differences in the feeling of security of those who live according to the rules of neoliberalism compared to democratic socialism, demonstrating how socio-economic models*

---

<sup>1</sup> Francesco Marco de Martino, ricercatore di Diritto penale nell'Università degli Studi di Napoli Federico II, ove insegna Diritto penale presso il Dipartimento di Scienze politiche e Criminologia presso il Dipartimento di Giurisprudenza.

*strongly influence the choices of individuals. The liberal-style policies have generated a dangerous break in humanitarian and solidarity sentiments, with a notable increase in anxiety and malaise; often making people completely unaware of the pressures received. Conversely, those of an egalitarian type have produced less discomfort and a greater awareness of the influence of the media on society, with all that this entails in terms of individual and collective choices.*

Keywords: security, neoliberal model, solidarity

*Un generale ringraziamento va a quanti hanno creduto in 'altre' possibili forme di convivenza umana; esempi, che ci insegnano a capire che ciò che riteniamo ineluttabile, in realtà, può dare vita a società molto diverse, altresì dimostrando che le possibilità di essere felici tutti insieme esistono e possono essere davvero infinite.*

### **Premessa**

La ricerca ha comparato il livello di sicurezza esistenziale percepito dai cittadini spagnoli di Marinaleda, Comune andaluso, rispetto a quelli italiani di Calvi e Dugenta nel beneventano. L'interesse allo studio di piccole realtà locali, in sé e per sé considerato, risulta alquanto insignificante. Tuttavia, diviene di estremo valore laddove si consideri che la cittadina di Marinaleda è l'unica realtà del mondo occidentale ad aver dato risposte adeguate alla domanda di giustizia economica dei suoi concittadini mediante politiche sociali di tipo egualitario volte a garantire e migliorare condizioni, modalità e durata dell'attività lavorativa, insieme ad un'efficacissima politica per la casa. L'equiparazione con Calvi e Dugenta, viceversa, si è resa indispensabile per rappresentare le conseguenze sociali di quel generico *laissez faire*, tipico delle economie liberiste, oggi dilagante un po' ovunque.

L'analisi ha avuto ad oggetto otto macroaree: l'ansia da criminalità, le paure quotidiane, i grandi rischi, le strategie di protezione, le soluzioni alla criminalità, le baraccopoli dei clandestini, le radici sociali e politiche delle paure e, infine, il contesto sociale. Pur avendo le realtà italiane considerate un retaggio storico diverso dall'Andalusia, ne condividono simili caratteristiche culturali, territoriali, economiche ed abitative, oltre che, naturalmente, l'appartenenza c.d. euromediterranea. Entrambi i Comuni del beneventano hanno attraversato secoli di 'cultura' chiesastica, non hanno sbocco sul mare, presentano un territorio prevalentemente collinare e basano la loro economia su attività di agricoltura e allevamento: caratteristiche che, unitamente alla densità demografica, condividono con il comune spagnolo. Sia l'Andalusia che la Campania, inoltre, sono regioni economicamente sofferenti, non soltanto all'interno del contesto europeo ma anche

nel loro stesso Paese: i livelli di prodotto interno lordo (P.I.L.) e il *deficit* occupazionale, le pongono in posizioni di forte svantaggio rispetto ai restanti territori maggiormente sviluppati sia all'interno dei loro Paesi di appartenenza sia in Europa.

Sotto il profilo metodologico, fra i vari modelli possibili di questionario si è scelto quello c.d. strutturato, articolato in diverse aree di indagine, con domande e risposte predefinite. L'analisi dei dati è volutamente sintetica perché affidata alla chiarezza espositiva dei grafici, sì da non appesantire il lettore con considerazioni sovrabbondanti. I questionari sono stati elaborati seguendo lo schema già collaudato da *Demos & Pi* di Ilvo Diamanti. L'acquisizione dei dati è avvenuta attraverso la somministrazione dei questionari sul campo. Il campione analizzato ha avuto ad oggetto cittadini di maggiore età, di ambo i sessi e di ogni livello di istruzione. Si è inoltre garantita la partecipazione volontaria degli intervistati, preventivamente informati sugli scopi dell'indagine. Nell'anno accademico 2017-2018, a seguito di due trasferte in Spagna e tre in Italia è stato completato il rilevamento di una prima parte della somministrazione dei questionari. Nell'anno accademico 2018-2019 sono pervenuti anche i questionari residui, il cui rilevamento non si era reso possibile *in loco*. Infine, nell'anno accademico 2019-2020 sono stati elaborati, estratti ed incrociati fra loro i dati delle ricerche. L'indagine vanta la responsabilità scientifica dei professori Sergio Moccia e Antonio Cava-

liere ed è stata realizzata con la partecipazione, sul posto e a titolo volontario, di alcuni componenti del collettivo "società pericolosa" e di numerosi studenti del Dipartimento di Giurisprudenza e di Scienze politiche – Servizio sociale dell'Università degli Studi di Napoli Federico II. Per completare la relazione Ilaria Di Sarno e Maria Panariello si sono impegnate in più trasferte estere e insieme ad Andrea Di Maio hanno successivamente collaborato alla stesura del testo, all'analisi dei dati e alla loro trasposizione grafica. L'intervista al sindaco Gordillo è stata realizzata all'interno del municipio di Marinaleda e in seguito Martina Noviello ne ha curato la traduzione in italiano.

Il ricercatore Francesco Marco de Martino ha ideato e diretto l'indagine in tutte le sue fasi ed è il solo responsabile di eventuali imperfezioni.

### 1. Alla ricerca dello Stato sociale di diritto

La contrapposizione fra i due principali modelli applicati di scienza e filosofia economica nei sistemi di tipo democratico-occidentale ha visto la netta vittoria delle istanze di stampo liberista su quelle egualitarie.

Non è retorica però considerare che il forte aumento del benessere degli ultimi decenni non ha investito la maggioranza della popolazione: né a livello mondiale (rapporto OXFAM, 2020), né in ambito europeo, né

tantomeno italiano<sup>1</sup>. A tutto discapito del lavoro, risulta ricompensato principalmente il solo possesso della ricchezza; in larga misura derivante da monopoli, posizioni di rendita (D. JACOBS, 2015) e predominio finanziario<sup>2</sup>.

La prosperità, quindi, si è strutturata per investire solo una parte minima della popolazione mondiale. Infine, e soprattutto, molto spesso i sistemi giuridici, così generando *disorganizzazione sociale*,<sup>3</sup> consentono che il benessere di taluno venga prodotto a sfavore della parte più povera dell'umanità, spesso mediante il suo sfruttamento<sup>4</sup>.

In questo contesto così angusto si è manifestato un esteso paradosso: nel giro di pochi

lustri, piuttosto che aumentare, le istanze egualitarie sono diminuite repentinamente, fino a scomparire quasi del tutto. Basti a tal fine considerare che anche le più recenti Carte dei diritti convergono in tal senso quanto a principi di indirizzo politico. Ad esempio, diversamente dall'art. 3 co. 2 della Costituzione italiana del 1948, che espressamente stabilisce «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art. 20, limitandosi a stabilire che «Tutte le persone sono uguali davanti

<sup>1</sup> Nella prima metà del 2017 il 20% più ricco degli italiani risulta detenere oltre il 66% della ricchezza nazionale netta, il successivo 20% ne controlla il 18,8%, lasciando al 60% più povero appena il 14,8%. La quota di ricchezza dell'1% più ricco degli italiani supera di 240 volte quella detenuta complessivamente dal 20% più povero della popolazione. Nel periodo 2006-2016 la quota di reddito nazionale disponibile lordo del 10% più povero degli italiani è diminuita del 28%, mentre oltre il 40% dell'incremento di reddito complessivo registrato nello stesso periodo è fluito verso il 20% dei percettori di reddito più elevato. Nel 2016 l'Italia occupa la ventesima posizione su 28 per la disuguaglianza di reddito disponibile tra i Paesi Ue. Cfr., *Disuguaglianza, I dati sulla disuguaglianza economica in Italia. Insetto del rapporto Ricompensare il lavoro, non la ricchezza* a cura di Oxfam Italia, in [www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2018/02/CS\\_Report-Oxfam-Ricompensare-il-lavoro-non-la-ricchezza-22\\_1\\_2018.pdf](http://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2018/02/CS_Report-Oxfam-Ricompensare-il-lavoro-non-la-ricchezza-22_1_2018.pdf). Infine, nell'anno 2019 la quota di ricchezza in possesso dell'1% più ricco degli italiani superava quanto detenuto dal 70% più povero, sotto il profilo patrimoniale, cfr. <https://www.oxfamitalia.org/davos-2020/>

<sup>2</sup> Basti considerare che nel 2007 una delle peggiori crisi finanziarie della storia, collegata al flusso di denaro per i mutui che teneva a galla il mercato fittizio degli immobili, si è risolta con iniezioni salvifiche di denaro pubblico alle banche, considerate dalla politica *troppo grandi per fallire*, cfr. C. HILL (2010).

<sup>3</sup> Qui intesa quale conseguenza del *conflitto di norme* che si verifica quando in una società le norme, le regole culturali e i costumi sono fra loro contraddittori non assolvendo più la funzione di socializzazione e rispetto delle leggi nell'interesse generale della collettività, E.H. SUTHERLAND – D.R. CRESSEY (1996).

<sup>4</sup> Cfr., ad esempio, i dati provenienti dal Myanmar, in cui Oxfam opera tra le giovani lavoratrici del settore dell'abbigliamento che producono abiti per i marchi globali del mondo della moda. La media del guadagno è 4 dollari al giorno, ossia appena il doppio della soglia di povertà estrema, lavorando sei o sette giorni alla settimana, per 11 ore giornaliere. Nonostante il lungo orario di lavoro i lavoratori faticano a soddisfare i bisogni essenziali di cibo e medicinali e finiscono spesso con l'indebitarsi, v. D. GARDENER / J. BURNLEY (2015).



*alla legge*» fonda il principio di uguaglianza dei diseguali.

Tanti governi democratici, di fronte all'intensificarsi della povertà, piuttosto che strutturare complesse – e costose – politiche di c.d. *welfare* (N. CHRISTIE, 2012), incidendo sulla redistribuzione e la riorganizzazione dell'istruzione e della ricchezza<sup>5</sup>, hanno preferito *punire i poveri*<sup>6</sup> strumentalizzando la legislazione penale per demagogiche<sup>7</sup> campagne di consenso *a costo zero*<sup>8</sup> tese principalmente al *governo della paura*<sup>9</sup> e dell'insicurezza.

<sup>5</sup> D. GARLAND (2004, p. 118 ss.), mette bene in luce che «le ideologie del controllo sono crollate non tanto a causa delle critiche teoriche, e neppure a causa di un fallimento di matrice penologica, ma perché in contrasto con gli stili di vita e i valori condivisi. [...] La critica del correzionalismo si è imposta all'apice di una transizione sociale che ha visto convergere processi di cambiamento nella sfera economica, politica e culturale». Su questi temi, in una letteratura vastissima, per tutti, M. FOUCAULT (1976).

<sup>6</sup> Secondo la lettura di L. WACQUANT (2006, p.53), l'America, laboratorio vivente del futuro neoliberalista europeo, «negli ultimi trent'anni [...] si è lanciata in un'esperienza sociale e politica senza precedenti e senza pari nelle società occidentali del dopoguerra: la progressiva sostituzione di un (semi) Stato assistenziale con uno stato penale e poliziesco all'interno del quale la criminalizzazione della marginalità e la concentrazione punitiva sulle categorie diseredate fungono da politica sociale»; per *l'import export* di questo modello verso l'Europa, più di recente ID. (2013).

<sup>7</sup> Un vero e proprio *populismo penale*, secondo la felice formula di S. SALAS (2005)

<sup>8</sup> Per L. FERRAJOLI (2016, p.102) il tema della sicurezza, o meglio della paura dell'insicurezza, è «sempre più strumentalizzato nelle nostre democrazie come giustificazione di aggravamenti punitivi il cui

Una paura che si è diffusa al punto da divenire il principale sentimento condiviso dai cittadini di ogni luogo del Pianeta (G. Mosconi / A. Toller, 1998), sì da determinare l'ingresso di pervasive forme di controllo fino a pochi decenni orsono inimmaginabili (U. Beck, 2013). Si è così evidenziata la persistenza di una netta scelta politica diretta alla carcerizzazione della società emarginata (M. Foucault, 1976). Infatti, se nel mondo si stima la presenza di 11.000.000 di prigionieri (*World prison brief*), in Italia e non solo, a fronte del deciso *trend* in diminuzione dei reati, sono aumentate le detenzioni carcerarie

solo scopo e il cui solo effetto è la conquista del consenso tra gli elettori».

<sup>9</sup> In una letteratura molto estesa, v. J. SIMON (2008), fra gli altri, coglie l'attrattiva che il controllo sulla criminalità esercita sul potere esecutivo per il suo essere immune «al collasso politico del sostegno rivolto tanto allo stato del benessere sociale *liberal*, quanto al messaggio conservatore del dominio militare globale. Qui il pubblico accusatore detiene la posizione di gran lunga più promettente dal punto di vista politico, in quanto sostenitore unico del diritto delle persone a cercare giustizia penale. Mentre il *welfare* e il militarismo appaiono a molti americani come perversi e corrotti, i pubblici ministeri rappresentano un aspetto dell'interesse pubblico più puro e tale da sembrare libero dai particolarismi dei gruppi di interesse» (p.93), «nell'assumere il ruolo di castigator, gli attori dell'esecutivo favoriscono uno sviluppo programmatico che prevede una risposta punitiva nei confronti di individui e istituzioni la cui riforma potrebbe richiedere altre strategie» (p.94); su questi temi, fra gli altri, Z. BAUMANN (2009); M. AUGÉ (2014); Z. BAUMANN (2014); U. GABRIEL / W. GREVE (2003); K. F. FERRARO / R. LAGRANGE (1987); R. CORNELLI (2008); ID. (2004); A. CERRETTI / R. CORNELLI (2013); L. FERRAJOLI (2010); I. MERZAGORA BESTOS (2003); sulla strumentalizzazione della paura per finalità imperialiste C. ROBIN (2005).0



(<http://www.antigone.it/quindicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/meno-reati/>); per non parlare delle detenzioni amministrative nei campi c.d. ‘per’ i rifugiati, considerati sempre e solo come problema di ordine pubblico e mai anche come risorsa.

In Italia i diritti sociali progettati dalla Costituzione del 1948 sono rimasti perlopiù un’astrazione. Il socialismo democratico, com’è noto, a partire dalla fine degli anni Settanta del Novecento non è stato più il propulsore della trasformazione sociale; per di più l’adesione dell’Italia all’*Agreement Act* del 2000 ha spalancato le porte all’investimento estero con lo sfruttamento di operai in territori privi di garanzie del lavoro, con sottrazione di investimenti e benessere diffuso a livello locale. La classe dirigente dei partiti derivanti dall’esperienza della sinistra storica non ha saputo prendere le distanze dalla monocultura di un libero mercato senza contrappesi, foriera di individualismo e – sovente – di devianza e criminalità. Si è finito, in tal modo, per abbandonare del tutto un programma di tipo filantropico di *pólis* teso alla tutela di tutte le persone, preferendovi un’organizzazione sociale fondata in maggioranza sulla sola speculazione dei singoli, da perseguirsi ad ogni costo: anche quello della vita umana.

Tuttavia, dopo più di un secolo di enorme sviluppo – ma anche di ciniche atrocità – il capitalismo e la finanziarizzazione dell’economia nella sua forma attuale, senza adeguate politiche da stato sociale di diritto, stanno vivendo una crisi catastrofica, umana

e ambientale. Le crescenti disuguaglianze sociali e persino le c.d. *lotte identitarie* ne mostrano una chiara funzione storica: perpetuare un sistema sociale strutturalmente ingiusto.

In Italia, scandalosamente penultima in Europa per livelli di istruzione (<https://www.istat.it/it/files/2020/07/Livelli-di-istruzione-e-ritorni-occupazionali.pdf>), le ricette proposte dal potere politico hanno avuto spesso *altre* emergenze di cui occuparsi: il terrorista negli anni Sessanta e Settanta, il mafioso negli anni Ottanta e Novanta, il fondamentalista agli inizi del nuovo millennio e, per finire, l’immigrato. Mai l’innovazione del Paese.

Di qui la necessità di andare alla ricerca di un modello economico-sociale umanista, caratterizzato da apertura, fondato sul lavoro (più che su finanza, monopoli e clientele), attento ai diritti inviolabili dell’uomo e alla sua personalità, facentesi carico dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, senza distinzioni di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali: una speranza da cui ripartire.

La straordinaria esperienza che si apre agli occhi dei visitatori del Comune andaluso di Marinaleda non si riassume *solo* nella presa di coscienza che è possibile realizzare un modello umanista – sia pur non facilmente trasferibile altrove *sic et simpliciter* – quanto nella scoperta che quel meraviglioso popolo, pur partendo dalla povertà estrema, è riuscito nella somma impresa di conquistare la virtù

civile, attraverso la consapevolezza che il lavoro potesse finalmente restituirgli dignità; andando oltre una mera uguaglianza di fronte alla legge, verso una concretezza egualitaria nei rapporti economici e sociali, grazie alla partecipazione di tutti ai benefici del lavoro.

## 2. Marinaleda nell'intervista al sindaco Juan Manuel Sanchez Gordillo

*«La nostra storia inizia organizzandoci sindacalmente e politicamente. Il Sindacato degli Operai e Coltivatori S.O.C. inizialmente si riuniva clandestinamente incontrandosi negli uliveti e ivi pianificando le azioni. La prima organizzazione si chiamava contadini senza terra; ma il franchismo e la sua repressione ci condussero in carcere. Nel 1977 ci furono le prime occupazioni con cui chiedevamo di rendere pubbliche le terre dei latifondisti per consentire a chi lo volesse di poterla coltivare. La polizia ci arrestò e ci mise in isolamento, impedendoci anche di vedere gli avvocati (questo dopo Franco, in democrazia). Il sindacato dei lavoratori andalusi è stato il primo sindacato ad essere stato legalizzato in Spagna. Tutte le discussioni sulla lotta si svolgevano in assemblea, la lotta si spostò su uno sciopero della fame di settecento persone per tredici giorni al fine di ottenere un sussidio di disoccupazione. Questo strumento di lotta ha fatto sì che il governo dovesse occuparsene necessariamente e che non si potesse più nascondere la questione. Attraverso l'assemblea di Marinaleda si è voluto costruire un contropotere: un potere che non ha potere. Tutte le decisioni sindacali e politiche più importanti devono essere adottate dall'assemblea. L'assemblea si*

*trasforma in parlamento-collettivo di operai. Siamo andati strada per strada a spiegare da dove arrivavano i soldi e come potevano essere spesi, con totale trasparenza in modo che il potere potesse tornare al popolo. Diversamente dalla democrazia borghese, che conferisce il potere ad altri ogni quattro anni, a Marinaleda il potere lo ha il popolo ogni giorno. Questo perché la democrazia politica senza la democrazia economica è una grande bugia.*

*Per quanto attiene alla disoccupazione, prima lavoravamo solo due mesi all'anno nel periodo della raccolta delle olive. Esisteva una forma di sussidio irrisorio che consentiva di risolvere eventuali problemi di ordine pubblico ma che di certo non risolveva i problemi della disoccupazione. Noi non volevamo un sussidio irrisorio, "un contentino", ma volevamo lavoro. Per risolvere il problema lavoro bisognava acquisire la terra: c'era tanta terra e un solo proprietario terriero. Il 2% delle persone andaluse detiene oltre il 50% delle terre. La lotta è durata dodici anni: abbiamo occupato strade, aeroporti, treni dell'alta velocità a Siviglia, Cordoba e Malaga.*

*Prima la conquista dell'acqua, poi la terra, poi il lavoro per vivere.*

*Più di trecento persone furono incriminate per i disordini. Questa lotta ha condotto ad un accordo fra i politici andalusi e il proprietario del terreno per la cessione di milleduecento ettari con l'irrigazione della terra. Ma la terra non bastava; occorreva una industria di trasformazione dei prodotti agricoli: olive e olio. Lo stipendio era fisso di milleduecento euro al mese, sia per chi lavorava nella terra sia per chi lavorava nell'industria di trasformazione. Gli utili venivano reinvestiti per creare posti di lavoro.*

*L'obiettivo è sempre stato quello di ottenere il lavoro per l'intera comunità.*

*Con l'industria, la terra e il lavoro era stata raggiunta la democrazia economica, ma quella non bastava: serviva la democrazia sociale. Non c'erano case popolari e lo stato non garantiva nulla. Tutto era privato, molti non avevano la possibilità di avere un tetto, soprattutto la gente giovane.*

*La terra è un bene della natura, è un bene che deve servire per far mangiare le persone così come per costruire sopra una casa: non deve essere privata ma deve essere un bene pubblico.*

*Ci vorrebbe una legge planetaria che stabilisse che tutti gli interventi per la prima casa non devono essere privati ma pubblici.*

*Pertanto, abbiamo preso i terreni intorno alla città e abbiamo costruito le case dando suolo gratuito, materiali e architetti, negoziando i prezzi per il materiale con la collaborazione dei giovani per la costruzione. L'assemblea ha deciso che la costruzione della casa deve costare quindici euro al mese, realizzando così più di duecentocinquanta case. Serviva ora un asilo nido per i figli delle madri impegnate nel lavoro; e così, è stato realizzato un asilo nido; dove i bambini mangiano e si riposano pagando dodici euro al mese; dove fanno calcio, tennis e sport vari. Lo sport è una valida alternativa alle cattive abitudini della vita in strada. C'era il problema degli anziani e della loro assistenza. Adesso c'è un servizio di assistenza agli anziani, sia per chi va nei centri di assistenza, sia per chi invece sceglie di non andarci e di farsi assistere nel proprio domicilio. Ma ciò che a Marinaleda si fa spesso sono le feste: perché l'allegria è un diritto del popolo. In sostanza, con Marinaleda si dimostra che l'utopia del domani è realizzata oggi. La storia di*

*Marinaleda dimostra che per tutte le persone che sono in buona fede è possibile spostare le montagne».*

L'intervista al sindaco è proseguita con una serie di domande di studenti e docenti:

- Come funziona l'organizzazione politica che governa Marinaleda?

*«Tutte le delegazioni sono elette dall'assemblea».*

- Come si spiega la sua lunga permanenza alla guida della comunità?

*«È molto importante l'esempio, perché bisogna vivere come si parla e parlare come si vive, l'etica in politica è necessaria».*

- La partecipazione attiva alla vita politica della cittadina è aperta a tutti, o solo a chi è di sinistra?

*«Io sono di sinistra ma chiunque se vuole può partecipare».*

- E quanti cittadini si impegnano stabilmente per le decisioni che riguardano la collettività?

*«Sono tremila ma all'assemblea partecipano due-tre-cento persone».*

- Come può essere risolto a livello globale il problema della prima casa?

*«La casa è un diritto della persona, invece è diventato un commercio: la prima casa deve essere pubblica e non speculabile. Il suolo per la prima casa deve essere gratuito e non cedibile. La costruzione fatta in cooperativa abbatte i costi della speculazione».*

- Esiste un progetto politico di diffusione del vostro modello sociale ed economico?

«A livello regionale andaluso c'è un appoggio del modello Marinaleda ma non c'è un progetto politico internazionale con altri partiti politici».

- I diritti fondamentali della persona sembrano rispettati a Marinaleda. Come si dovrebbe fare per ottenere questo risultato anche in altre realtà?

«Il diritto si completa con la lotta, e i popoli devono iniziare questa lotta».

- Chi dovrebbe guidare questa lotta?

«La sinistra, ma deve essere chiaramente anticapitalista».

### 3. Chi ha paura dell'uomo nero?

I risultati della ricerca mostrano una sorprendente differenza fra i sistemi economico-sociali considerati. Nei comuni beneventani, diversamente da quello andaluso, si è registrata una generale tendenza all'egoismo e alla irresponsabilità sociale mediante la rottura dei sentimenti umanitari e di solidarietà, con una forte spinta negli esseri umani di tipo nazionalistico immaginario (B. Anderson, 1996, E.J. Hobsbawm, 2002) a vedere i loro pari come diversi e nemici. Esempari in tal senso le risposte ai quesiti sui temi dell'immigrazione (grafico n. 1) e delle *baraccopoli* dei clandestini (grafico n. 3). La stragrande mag-

gioranza dei cittadini di Marinaleda, pur ospitando una nutrita comunità di sinti, e più di uno straniero proveniente dal Nord Africa, all'opposto dei cittadini residenti nel beneventano, nega fermamente una connessione tra stranieri e disordine sociale. Anzi, a domanda diretta, mentre gli italiani delle zone esaminate rispondono risolutamente e senza problema «bisogna sgomberarli e basta!» – salvo di giorno sfruttarne la forza lavoro nelle campagne e nell'edilizia – la maggioranza degli abitanti del Comune andaluso chiede di lasciare le persone straniere dove sono e, al più, se necessario controllarle.

Totale anche la diversità di approccio alla ricerca da parte delle differenti popolazioni intervistate. Infatti, l'interesse e la consapevolezza politica di molti abitanti del Comune di Marinaleda si è manifestata con commenti critici scritti a mano direttamente sui questionari in aggiunta alle risposte fornite. Ad esempio, in alcuni casi il disappunto «*no me gusta ninguna de estas dos*» ha riguardato le opzioni indicate dai questionari; in altri, alla domanda sulle cause della criminalità è stato aggiunto: «*más cultura, más trabajo y más integración social*», od ancora, rispetto al problema immigrazione «*ayudando a estas personas*».

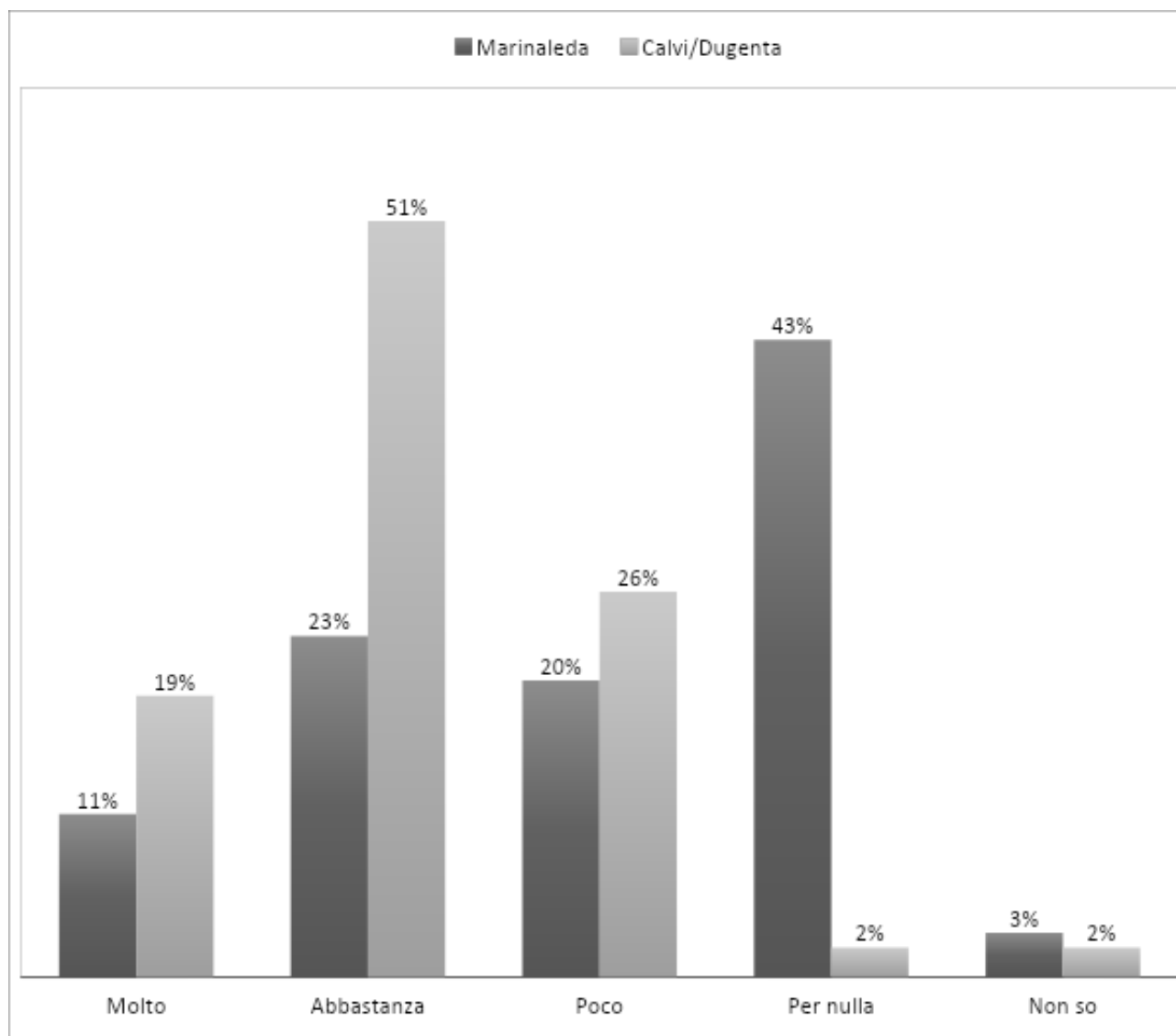
Deve infine segnalarsi che l'indagine nel Comune di Calvi si è resa possibile solo grazie alla presenza e alla collaborazione sul campo del Sindaco e di alcuni consiglieri comunali, i quali, visto il disinteresse e la diffidenza dei concittadini, hanno proceduto a sollecitarne la partecipazione. Nel Comune di Dugenta si

è passati dalla scarsa collaborazione al diniego di fornire risposte scritte (nonostante l'anonimato), fino ad arrivare a vere e proprie minacce tese ad allontanare il gruppo di lavoro, composto prevalentemente da semplici studenti universitari. Pertanto, il completamento dell'indagine si è reso possibile solo grazie a numerosi e difficili sopralluoghi.

Inoltre, si è potuta constatare la consapevolezza dei cittadini andalusi (grafico n. 2) per i quali, diversamente dai beneventani, le paure risultano connesse più che alle reali condizioni di vita alle principali preoccupazioni agitate dai media.

### **3.1 Le radici sociali e politiche delle paure.**

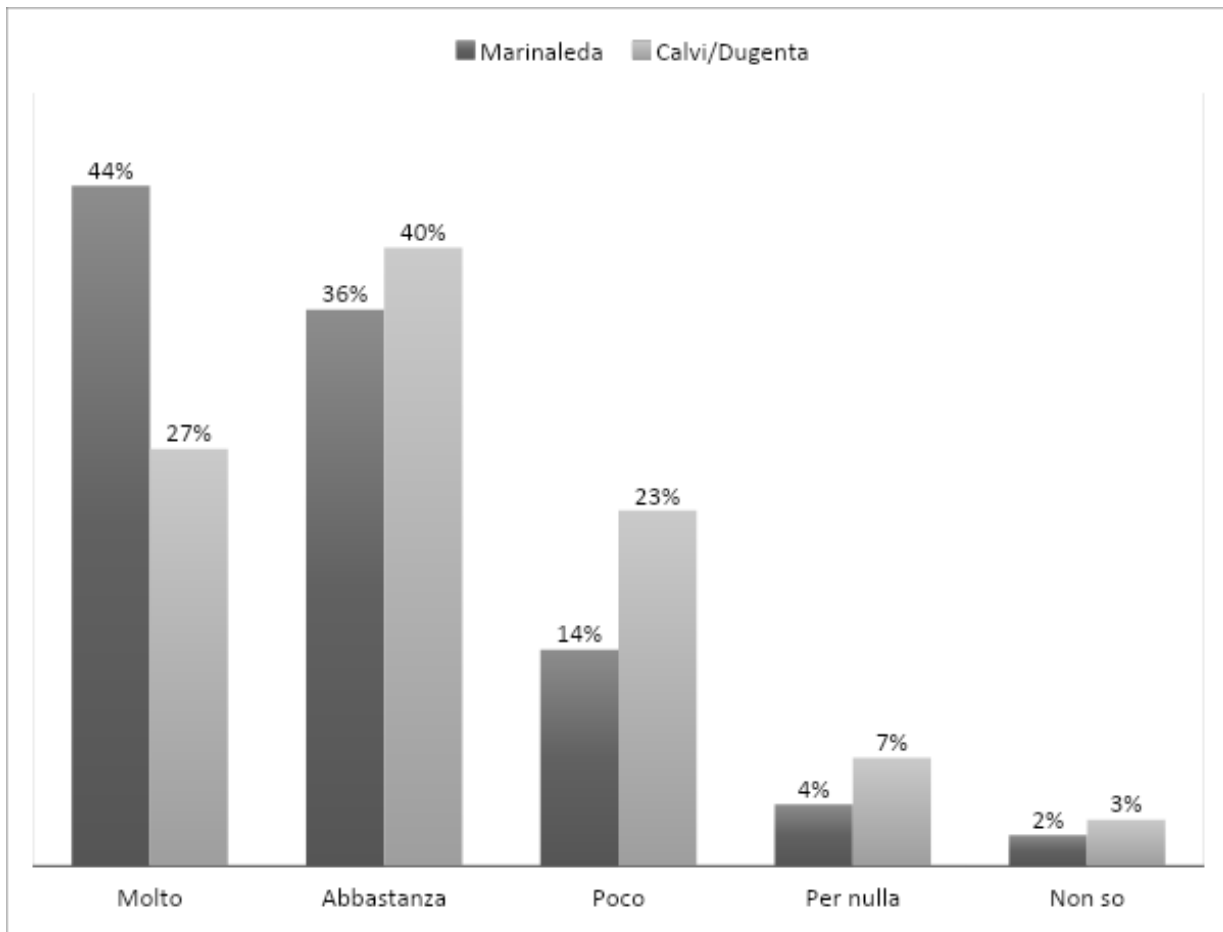
- Secondo lei, il disordine sociale è causato dall'immigrazione?



**Grafico n. 1**

- Secondo lei, il disordine sociale è causato da tv e giornali?

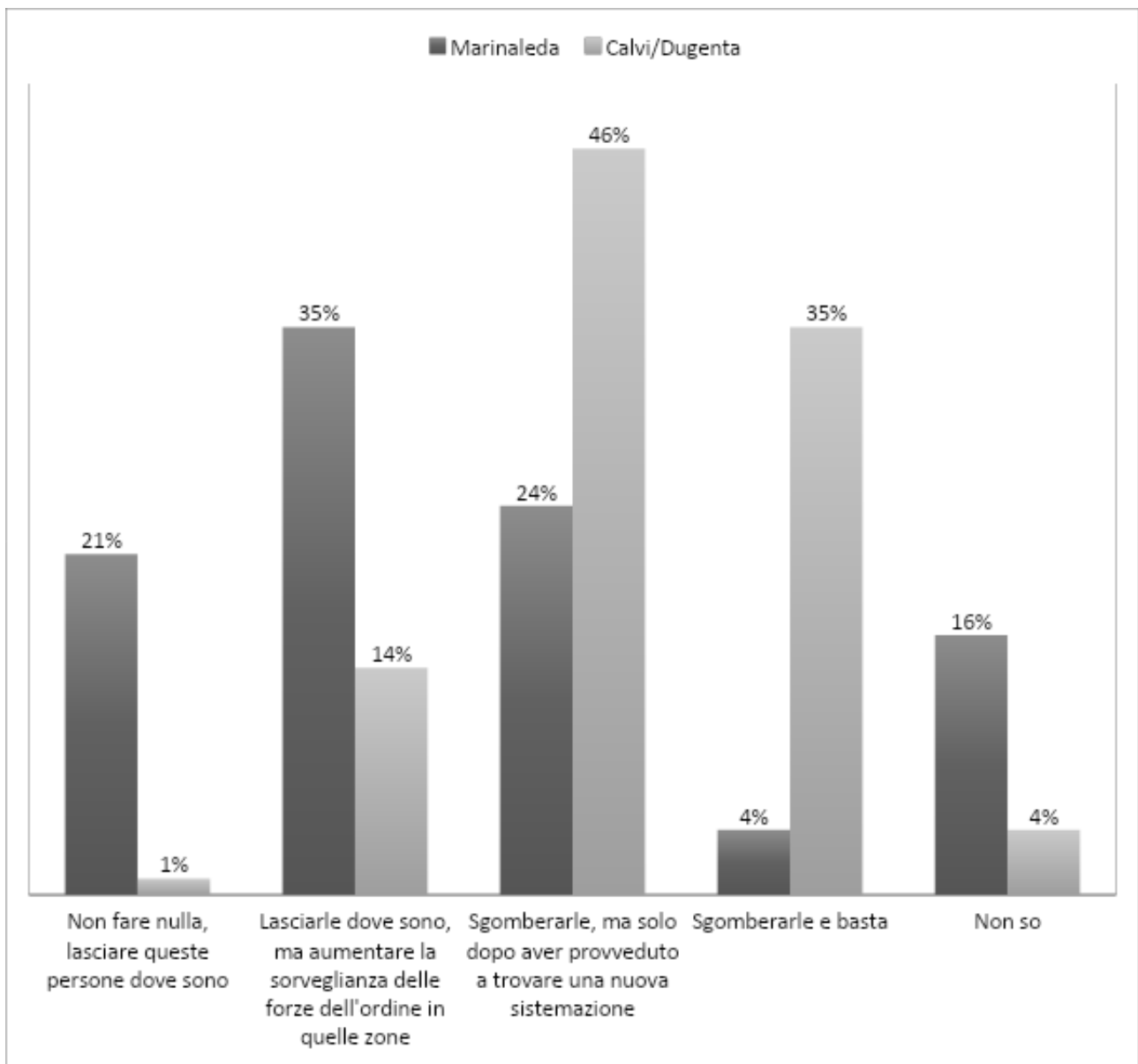




**Grafico n. 2** - La tabella evidenzia che il 30% di intervistati beneventani nega rilevanza al potere di influenza dei media sulle paure, contro il 18% degli intervistati di Marinaleda; viceversa, gli andalusi ne sono consapevoli per l'80%, contro il 67% degli intervistati italiani.

### 3.2 Le baraccopoli dei clandestini.

- Secondo lei, come si dovrebbero comportare le amministrazioni locali di fronte alla presenza di: baraccopoli, campi nomadi e quartieri abitati illegalmente dagli immigrati?



**Grafico n. 3** - Il grafico evidenzia un preoccupante livello di intolleranza verso lo *status* di immigrato da parte degli intervistati italiani nei comuni di Calvi e Dugenta, propensi per circa l'81% allo sgombero dei migranti.

#### 4. Vivere nell'ansia e vivere in sicurezza

Questo tema mette in luce la distanza incolmabile tra il modello adottato dalle politiche sociali di Marinaleda e quello di Calvi e Dugenta. Nel primo caso, attese le serie misure di sostegno alle famiglie come lavoro, casa, asili nido, sport ecc. e l'assenza di reati predatorii, è stato persino abolito il corpo di polizia municipale.

I grafici nn. 4 e 5 mostrano una percezione simile del livello di criminalità sul territorio nazionale. Questa omogeneità di partenza rende ancora più stridente la diversità delle reazioni a tale problematica nello stile di vita quotidiano. Il grafico n. 7 evidenzia che rispetto all'indicatore sulla paura del *furto in casa* più del 40% dei cittadini andalusi ha dichiarato di non temerlo, a fronte dell'altissima percentuale di italiani - vicina al 100% - che lo teme frequentemente e qualche volta. Ma, soprattutto, questi risultati vanno letti alla luce dei grafici nn. 9 e 10, da cui si ricava che soltanto il 12% dei cittadini andalusi ha adottato strategie di protezione quali finestre o porte blindate, mentre nel beneventano la percentuale è del 48%. Dunque, nonostante il 58% dei cittadini andalusi abbia dichiarato di essere preoccupato dai furti in casa, in realtà, non ha poi provveduto a installare

strumenti di protezione, smentendo fortemente nei fatti la dichiarata paura. Il risultato che più sorprende è però relativo alla reale condizione di benessere dei cittadini beneventani. Difatti, pur essendo Benevento collocata solo al 101° posto su 106 nell'indice della criminalità 2018 (Dipartimento di pubblica sicurezza ministero dell'Interno 2017, dati diffusi dal *ilsole24ore*) i relativi abitanti, a giudicare dalle risposte, versano in una condizione di ampia quanto ingiustificata insicurezza.

Le figure nn. 9 e 10 sono quindi emblematiche della divergenza relativa alla reale dinamica psicologica della paura del crimine fra le due realtà territoriali. Difatti, l'apparente omogeneità emersa dai grafici nn. 7 e 8, relativi all'ansia da criminalità, risulta del tutto smentita dall'atteggiamento assunto dagli intervistati nell'affrontare la loro vita reale. Tanto è vero che un numero elevatissimo di cittadini spagnoli non mostra alcuna ansia da criminalità, al punto da non avvertire neanche l'esigenza di adottare le più elementari e comuni misure di protezione, quali finestre e porte blindate o semplici antifurti.

Infine, quanto al grafico n. 6 sulle soluzioni alla criminalità nazionale, le medesime percentuali di risposte fornite dagli intervistati possono indurre in inganno. Infatti, un'ampia parte degli spagnoli ha preferito proporre

per iscritto soluzioni diverse e non securitarie rispetto a quelle proposte dal questionario.

#### 4.1. L'ansia da criminalità

- Quanto la preoccupa il problema della criminalità nella sua nazione?

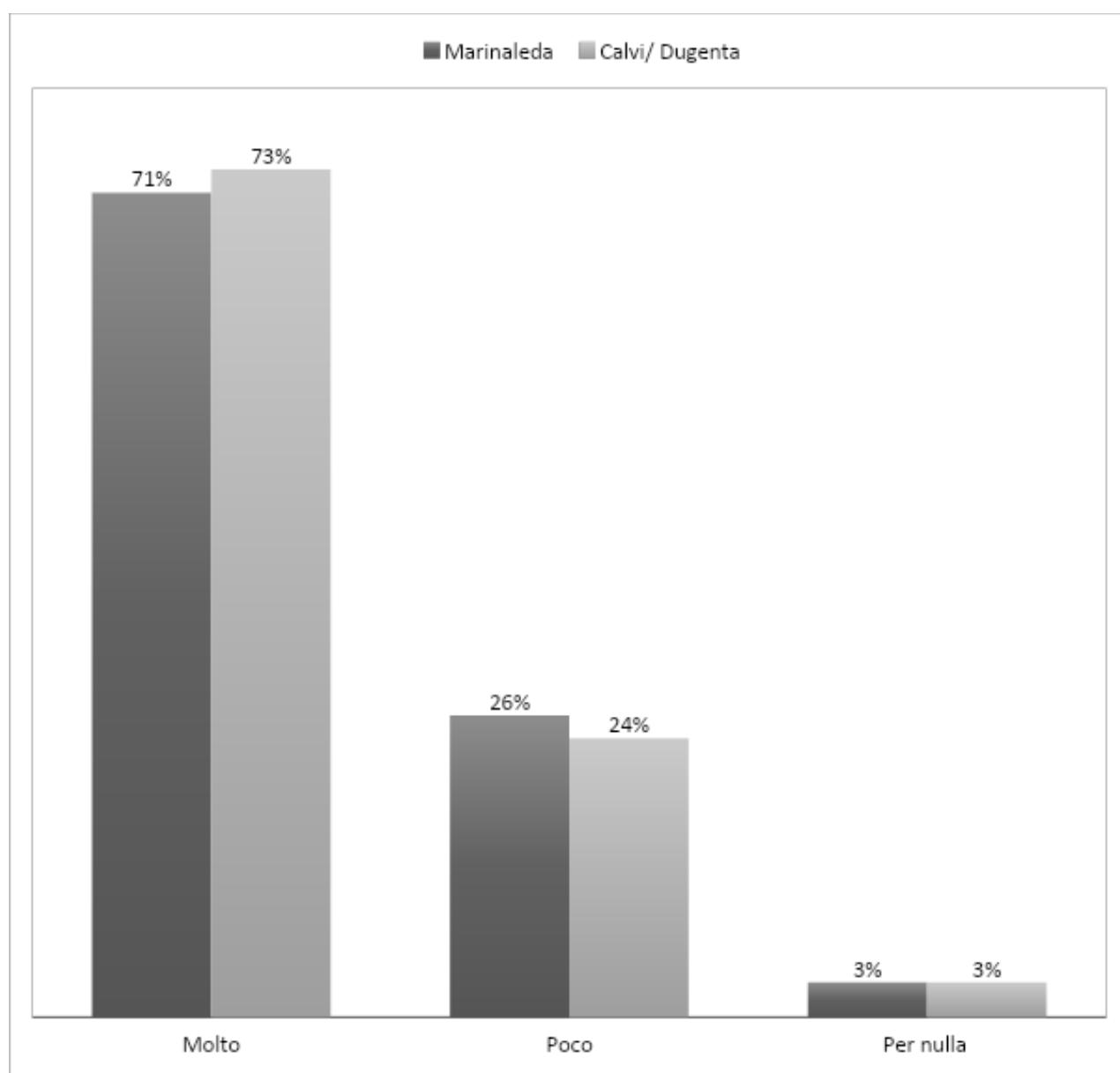
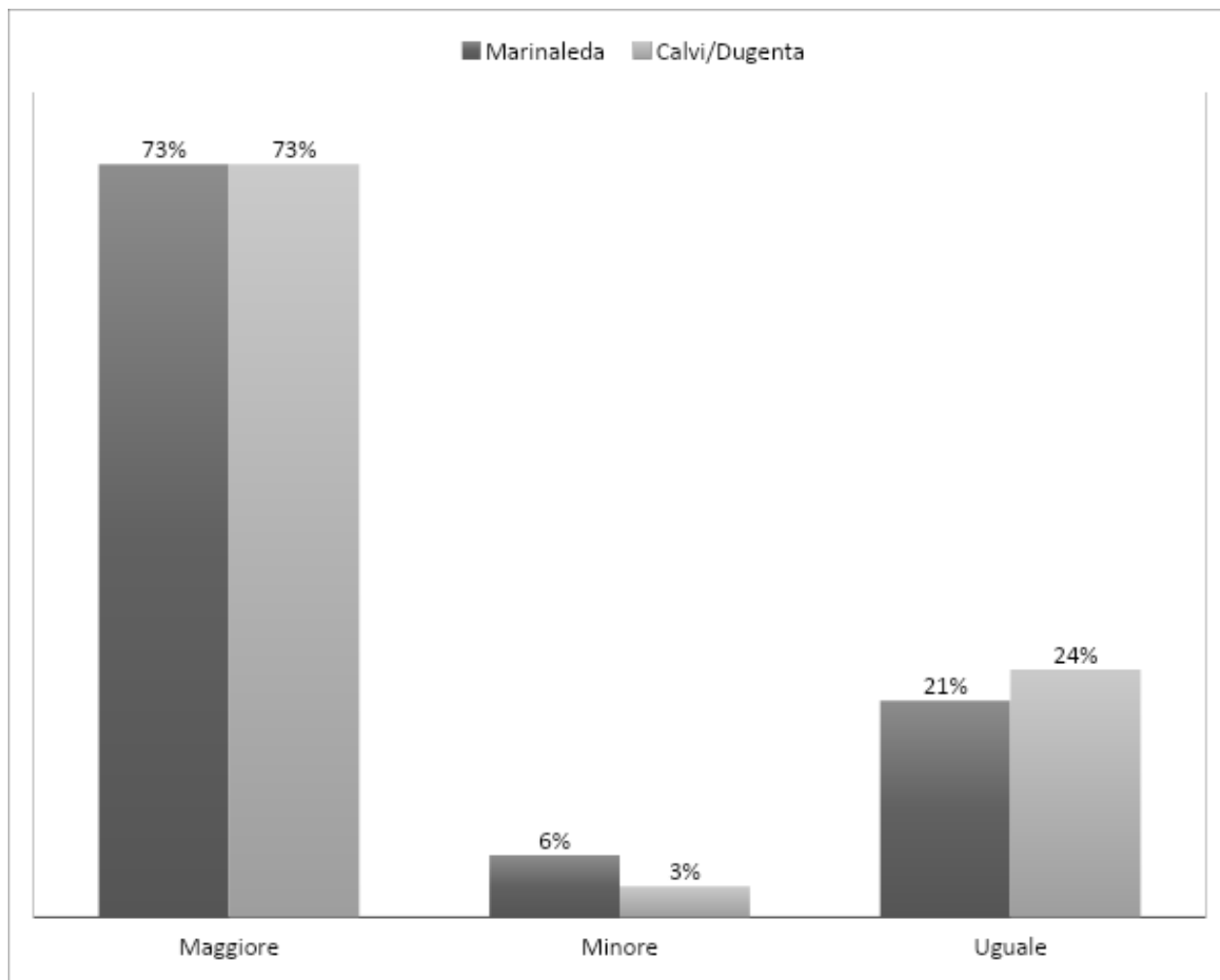


Grafico n. 4

- C'è maggiore o minore criminalità rispetto a cinque anni fa nella sua nazione?



- **Grafico n. 5**

- **4.2. Le soluzioni alla criminalità**
- Qual è la migliore soluzione al problema della criminalità nella sua nazione?

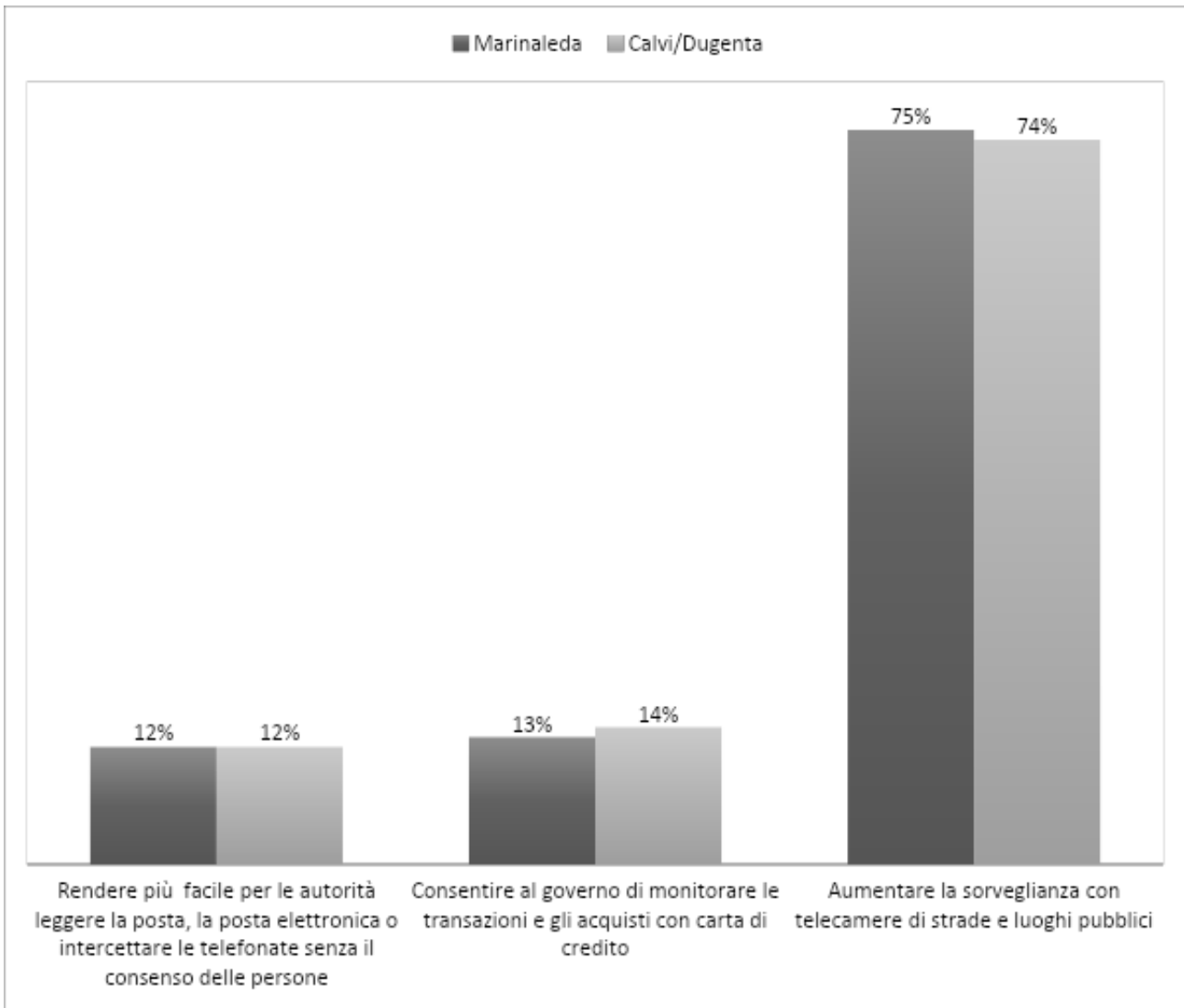


Grafico n.6



### 4.3. Le paure quotidiane

- Con che frequenza le capita di sentirsi preoccupato, per lei o per i suoi familiari, di subire un furto in casa?

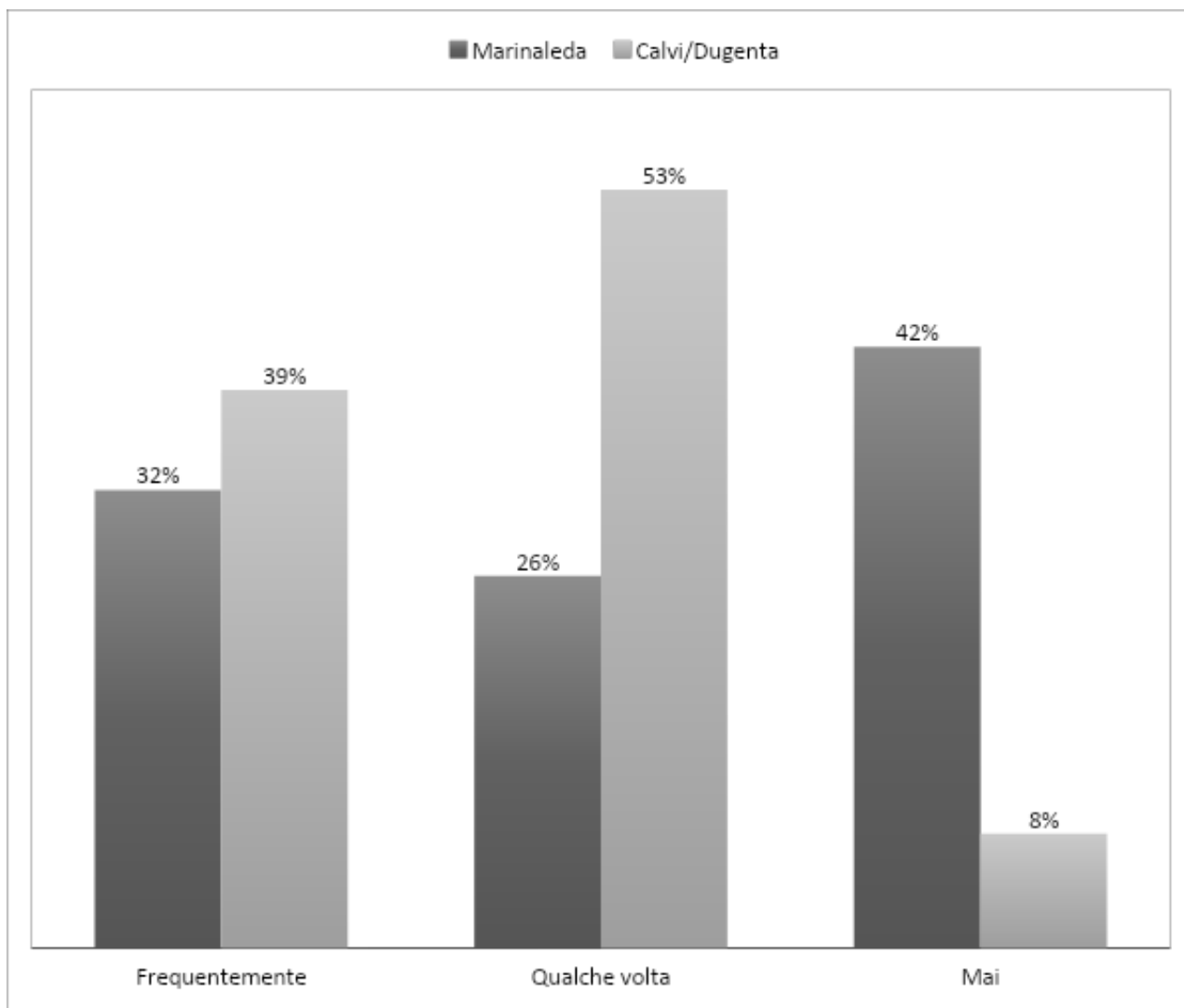


Grafico n. 7

Con che frequenza le capita di sentirsi preoccupato, per lei o per i suoi familiari, di subire un'aggressione, una rapina?

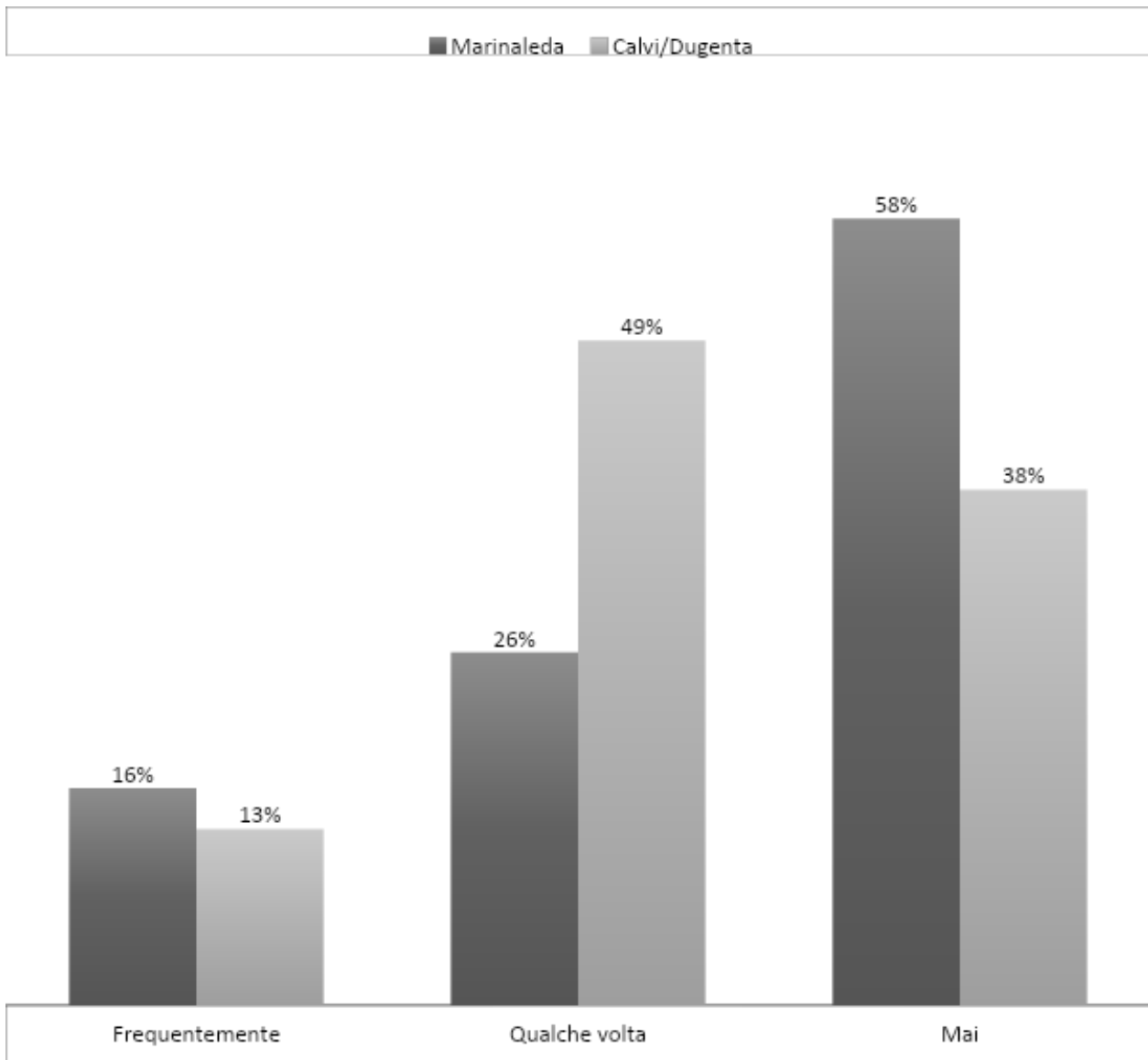


Grafico n. 8

#### 4.4. Le strategie di protezione

Metodi o strumenti per difendere la sicurezza personale o quella dei propri familiari

- Ha installato porte o finestre blindate?

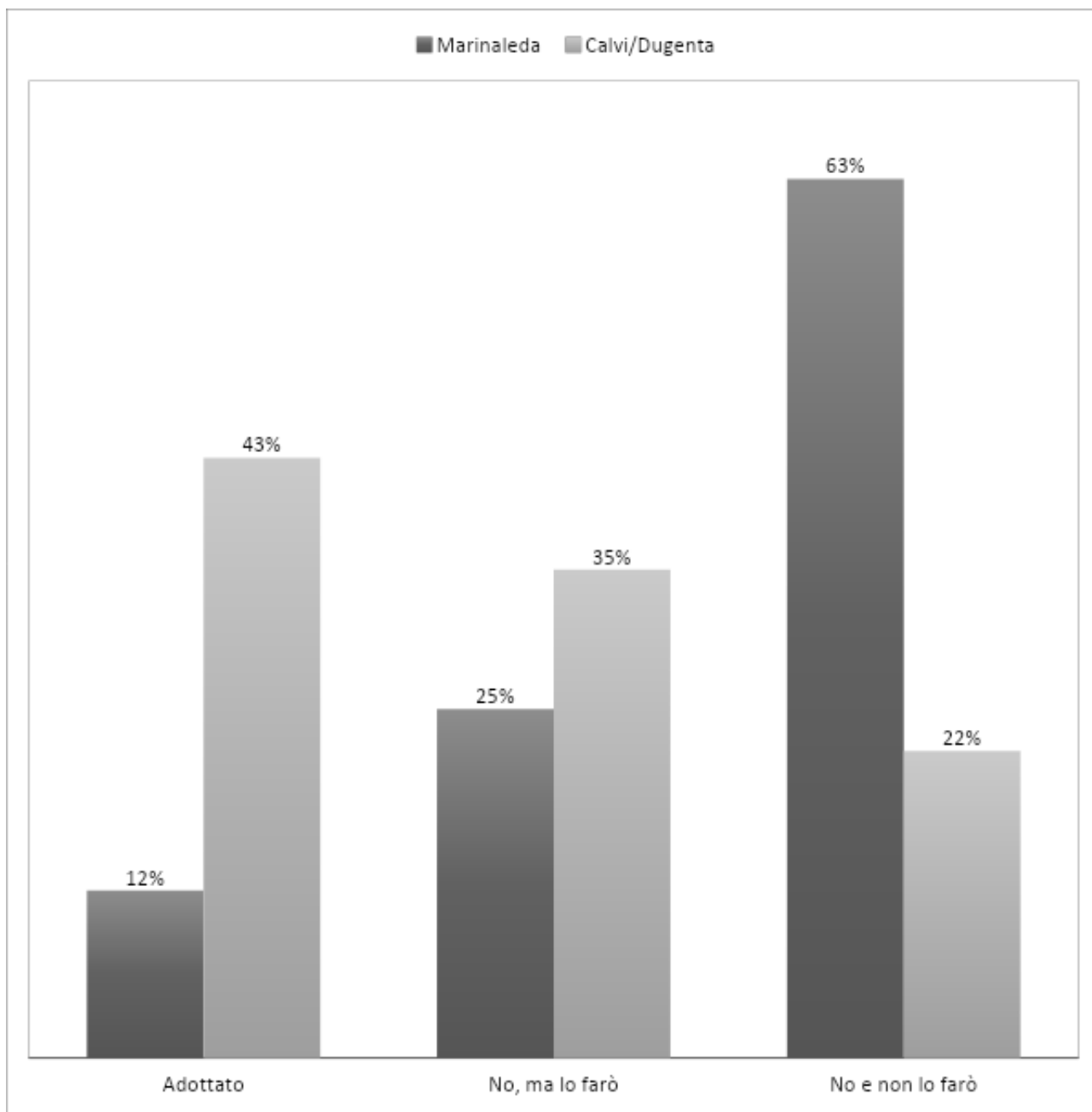


Grafico n. 9

- Ha installato un sistema di allarme antifurto in casa?

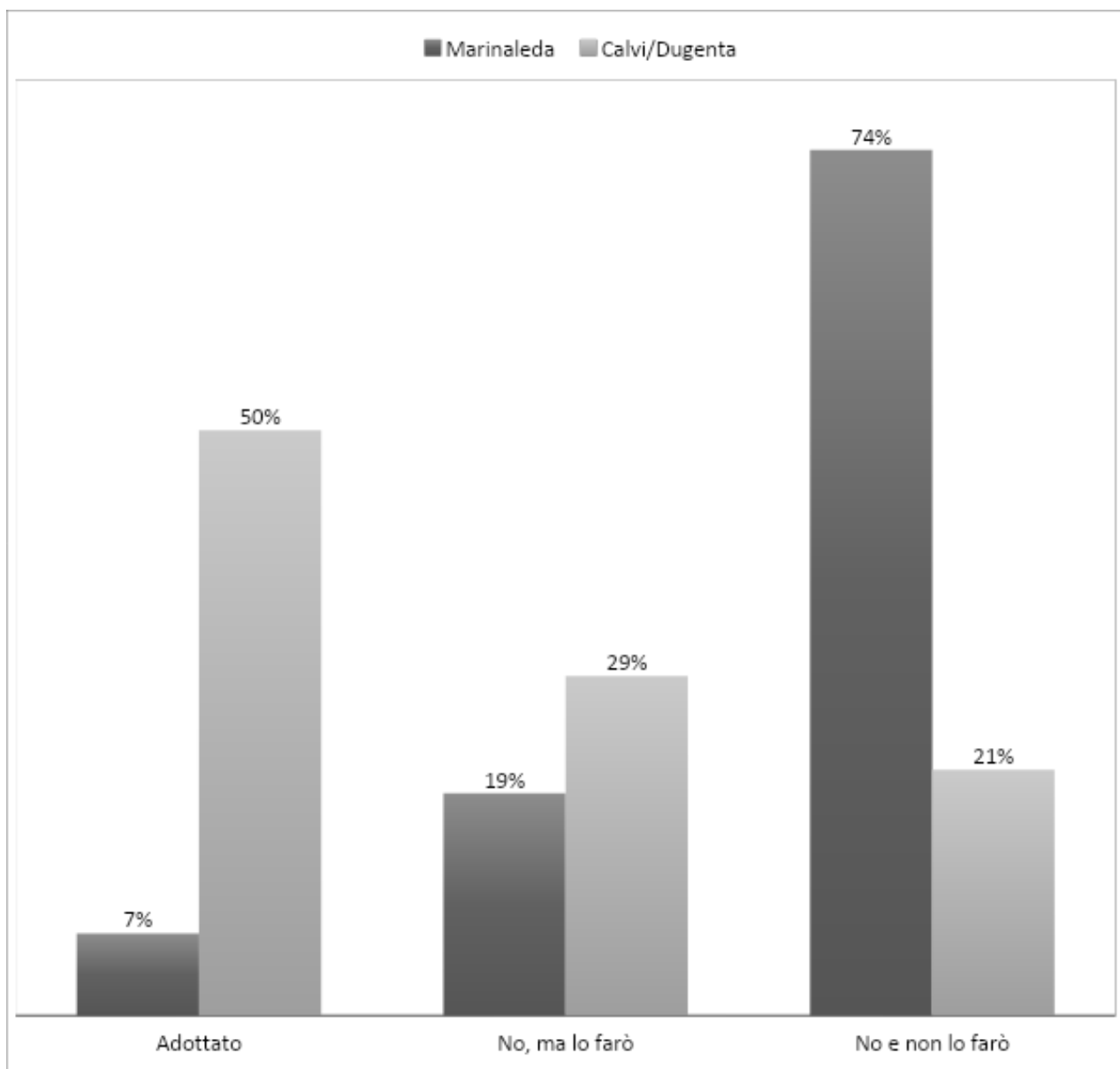


Grafico n. 10

## 5. La fiducia nel futuro

I grafici nn. 10 e 11 risultano di fondamentale importanza per la comprensione della ricerca: nel Comune andaluso l'aggregazione e la frequentazione dei luoghi all'aperto sono agevolati dalle politiche *umaniste*. Infatti, sono state realizzate diverse strutture pubbliche destinate all'accoglienza delle famiglie, come la casa della cultura con annessi teatro, bar sociale e parco naturale all'aperto, centri sportivi e piscina comunale. Inoltre, l'organizzazione del lavoro (che cessa per tutti alle ore 16) consente ai genitori lavoratori di trascorrere larga parte del tempo libero in compagnia del proprio nucleo familiare. Nonostante la rappresentazione del grafico n. 12 indichi la presenza a Calvi e a Dugenta di un'elevata percentuale di persone aperte verso il prossimo, è bene ribadire che in realtà il gruppo di lavoro, diversamente da quanto accaduto in Spagna, è stato oggetto di profonda

indifferenza e talvolta addirittura vittima di episodi di minacciosa intolleranza.

I grafici nn. 13 e 14 contengono un'importante indicazione sul rapporto con la natura e con i prodotti della terra. Il grafico n. 13, infatti, segnala una tendenza ad una maggiore preoccupazione nella cittadinanza andalusa rispetto alla tutela dell'ambiente, da intendersi evidentemente come ecosistema. Diversamente, grafico n.14, gli italiani appaiono meno preoccupati dal tema ambientale e più attenti solo a ciò di cui 'personalmente' si nutrono. Il dato contiene un'evidente contraddizione derivante dalla scarsa consapevolezza degli italiani intervistati della rilevante interdipendenza dei due fattori (ambiente-cibo).

Resta infine da considerare che il grafico n. 15 deve necessariamente fare i conti con la paura manifestata dalla cittadinanza spagnola, preoccupata dalle sorti del proprio modello economico-sociale, dovuta all'incertezza della permanenza della storica guida Gordillo al governo della cittadina.

### 5.1. Il contesto sociale.

- Nella zona in cui vive, quante possibilità ci sono, per le persone, di frequentare luoghi all'aperto per stare insieme agli altri?

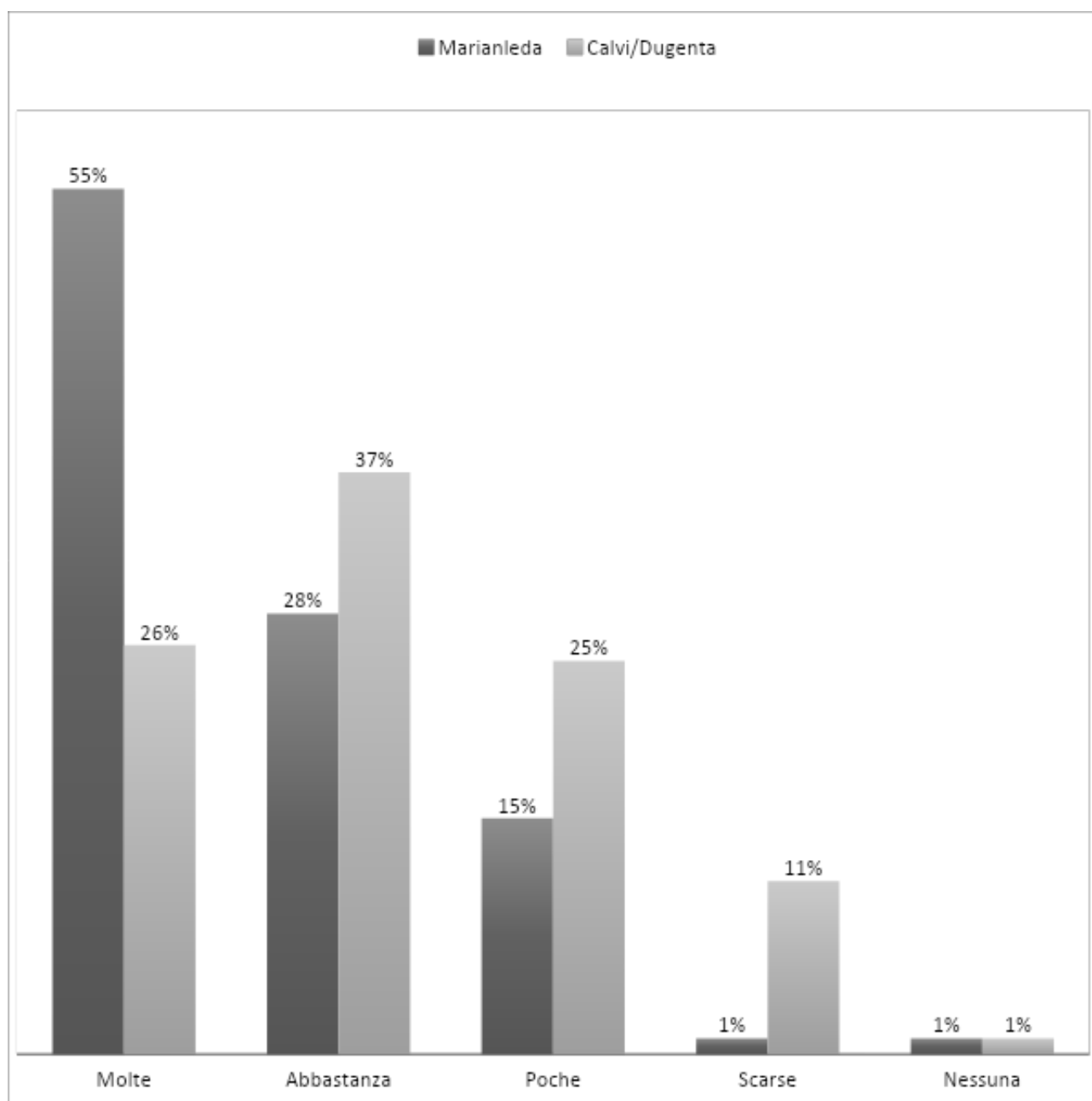


Grafico n. 10

Nella zona in cui vive, quante possibilità ci sono, per le persone, di partecipare alle attività di un'associazione?

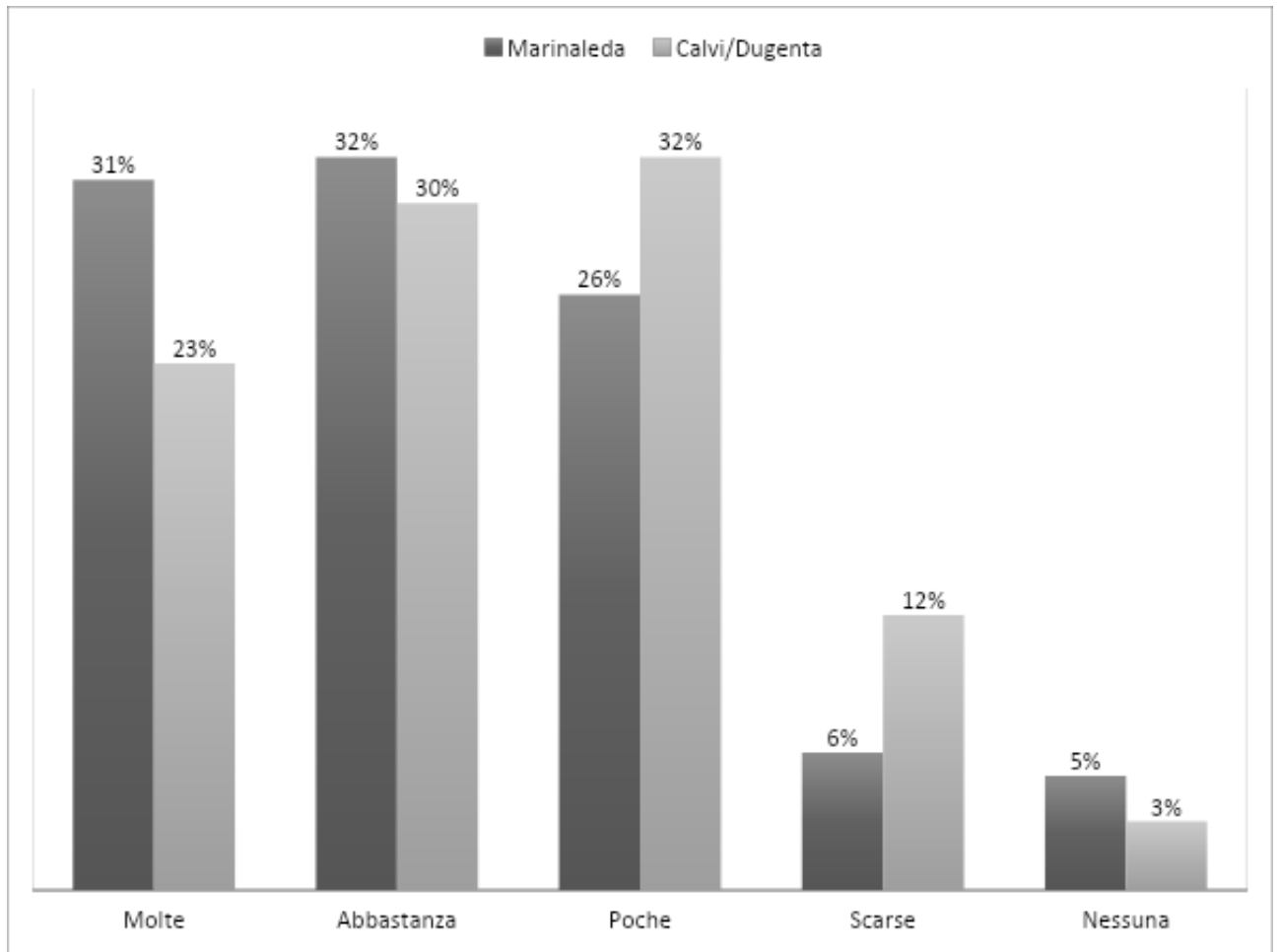


Grafico n.11



- Quanto si fida delle persone?

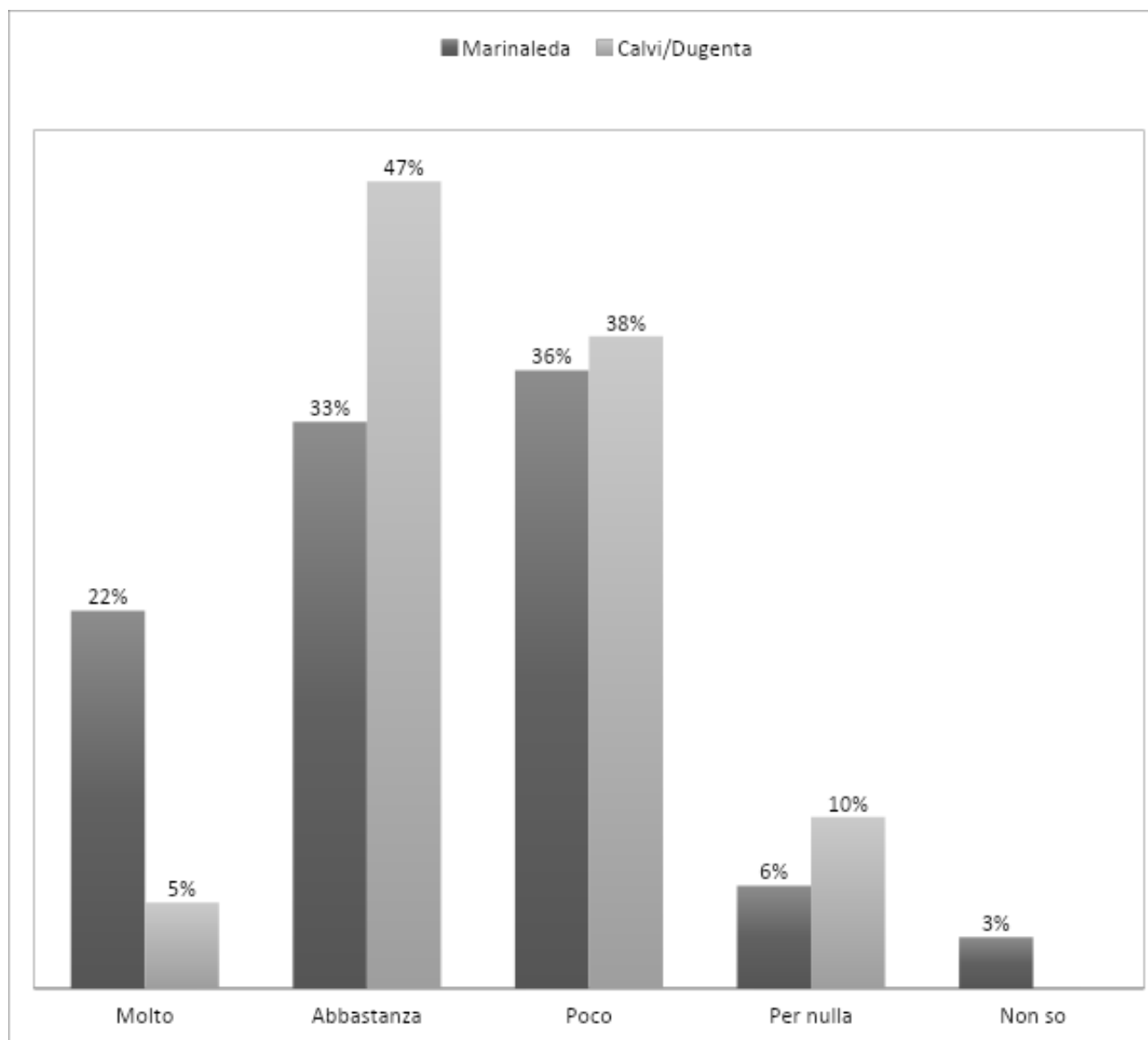


Grafico n.12

## 5.2. I grandi rischi

- Con che frequenza le capita di sentirsi preoccupato per quanto riguarda la distruzione dell'ambiente e della natura?

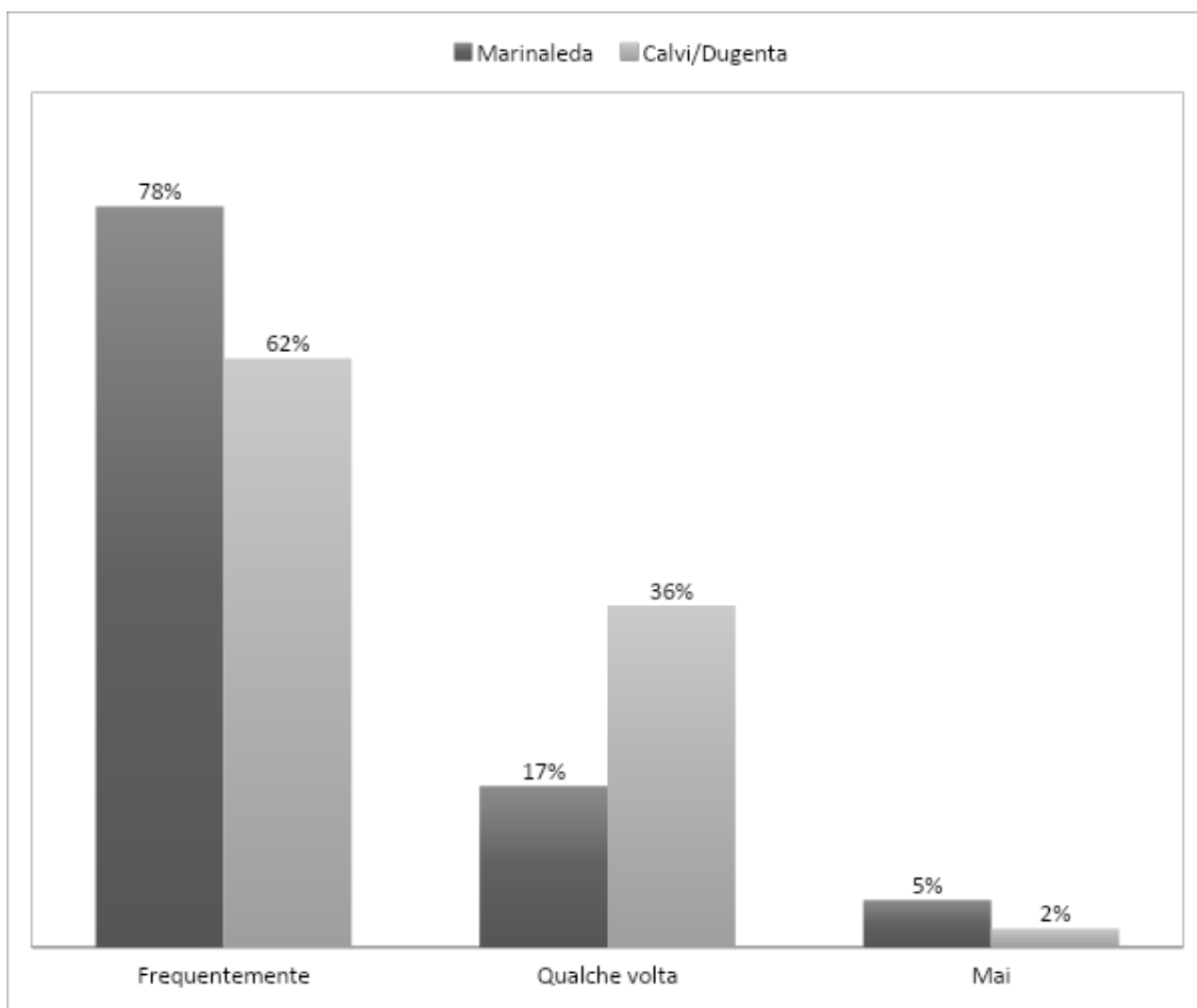


Grafico n.13

- Con che frequenza le capita di sentirsi preoccupato per quanto riguarda la sicurezza dei cibi che mangiamo?

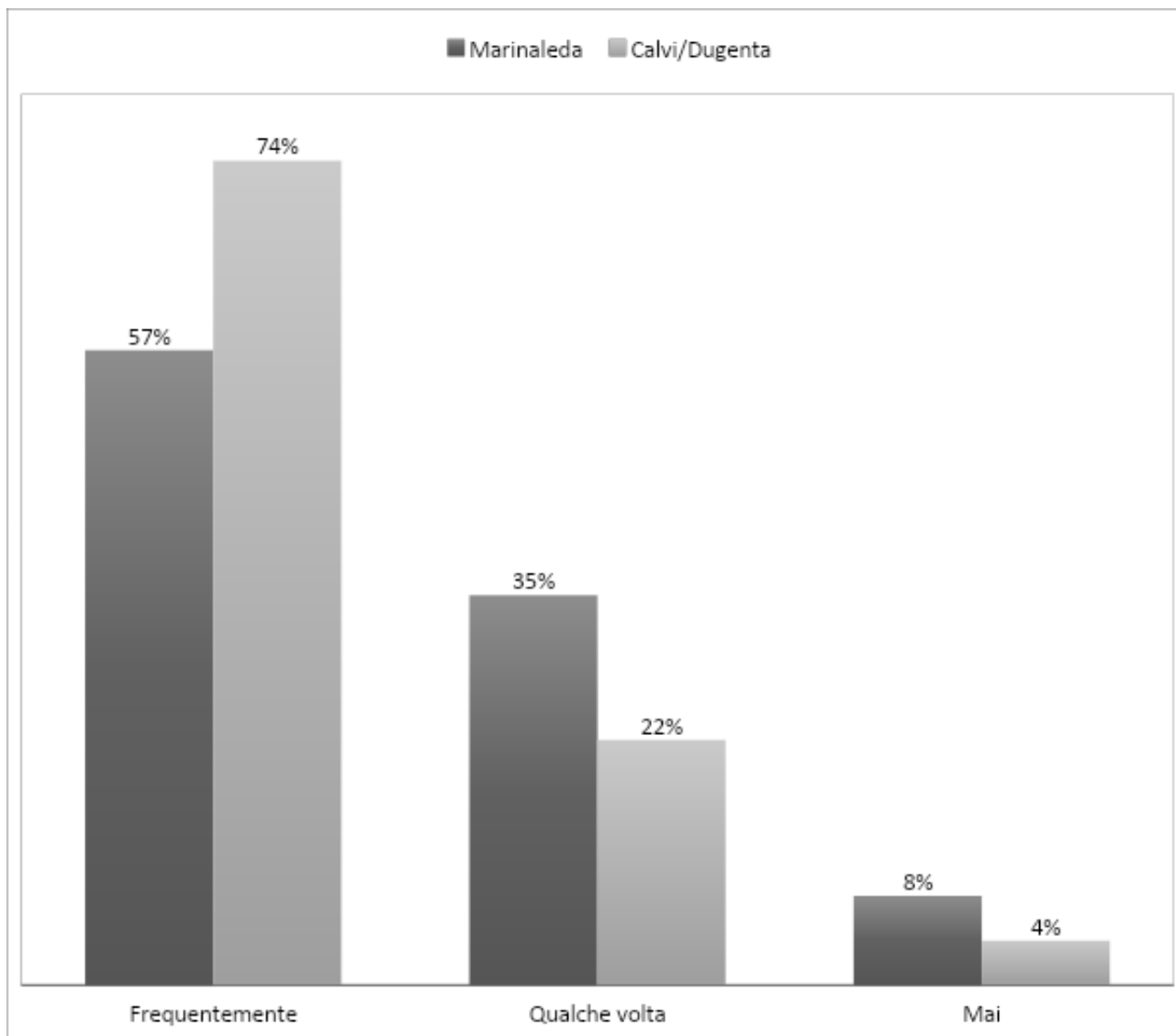


Grafico n. 14

Con che frequenza le capita di sentirsi preoccupato per quanto riguarda la perdita del lavoro, la disoccupazione?

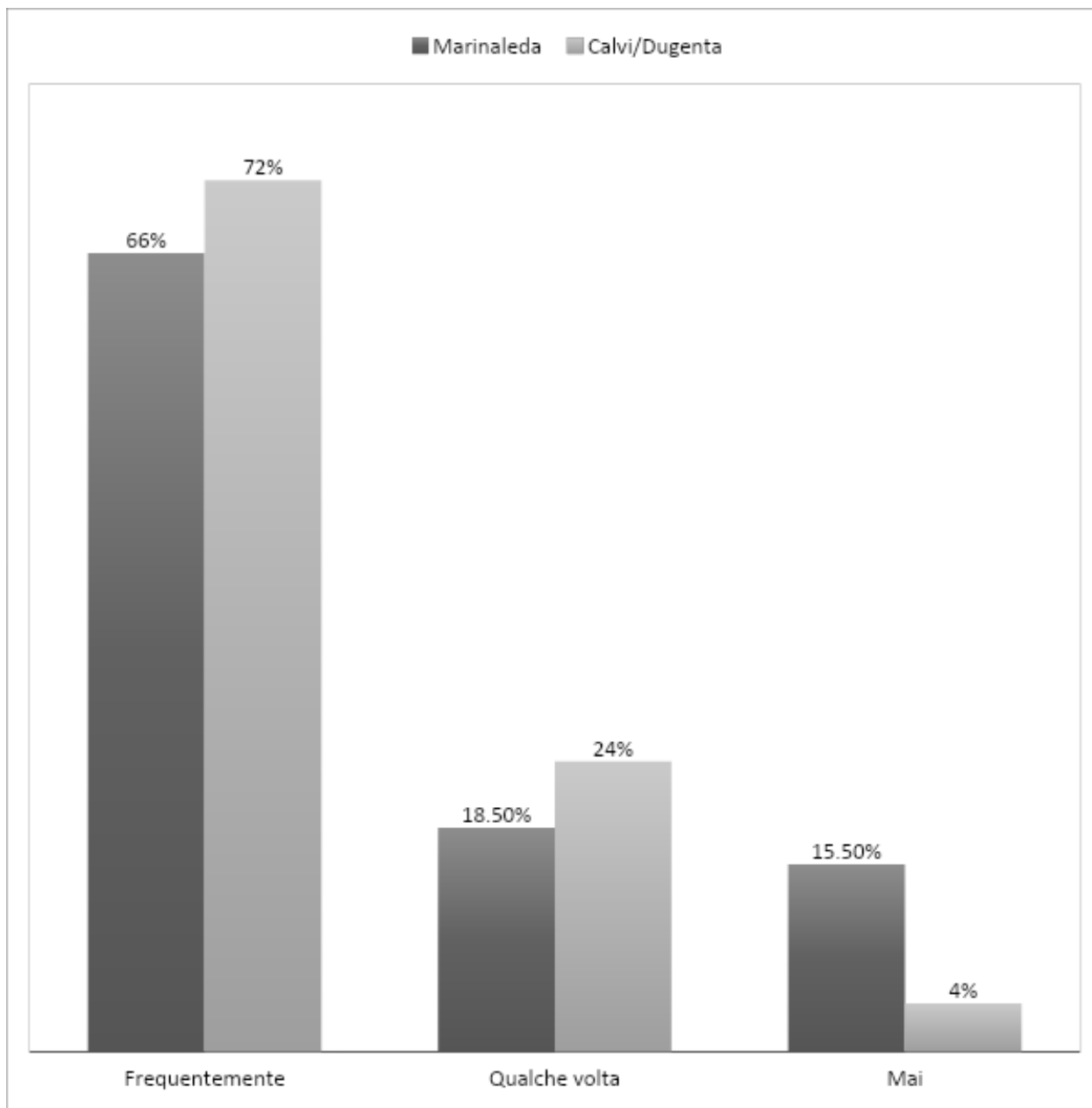


Grafico n. 15

## 5. Quindi?

L'indagine ha dimostrato che i modelli economico-sociali sono in grado di differenziare considerevolmente le scelte dei singoli. Da questo angolo visuale la ricerca ricava un suo spazio di autonomia rispetto alle analisi criminologiche e sociologiche sul tema, essendo queste, seppur importanti e numerosissime (v. ad es., P. Robert, 1985; A. Giddens, 1994; S. Walklate, 1998; D. Boucard, J. F. Haudebourg, H. Leon, 1993), poco sviluppate nel senso predetto.

Le politiche di stampo liberista, come si è visto, hanno generato una pericolosa rottura dei sentimenti umanitari e di solidarietà, con notevole aumento di ansia e malessere; spesso rendendo le persone del tutto inconsapevoli delle spinte ricevute. Per converso, quelle di tipo egualitario hanno prodotto una maggiore partecipazione alla vita di relazione e, soprattutto, una maggiore consapevolezza dell'influenza dei media sulla società, con tutto quello che ne consegue in termini di scelte individuali e collettive. Si è poi costatata una decisa apertura verso *l'altro* e una maggiore ricerca di aggregazione. Le condotte ansiogene risultano essere fortemente contenute, insieme ad una netta riduzione della dinamica psicologica della paura del crimine.

La riforma in senso neoliberale dello stato sociale di diritto, che alcuno spazio ha trovato a Marinaleda, ha profondamente modificato la percezione sociale dei rischi e delle paure.

Ad uno sguardo più generale, infine, la ricerca sembra offrire una possibile chiave di lettura sulle conseguenze della perdita di fiducia nelle istituzioni di governo nel fornire sicurezza attraverso il *welfare state* e la giustizia economica. L'abbandono delle politiche sociali, infatti, appare una delle principali cause del panpenalismo, cui tutti assistono più o meno inerti, e del successo di programmi politici che forgiavano e mobilitano consenso sociale di masse sprovviste e impaurite attraverso la criminalizzazione dell'emarginazione e una sempre crescente richiesta di carcere, al di fuori di quanto stabilito dalla Costituzione italiana nei suoi principi fondamentali.

**Bibliografia**

- P. Amerio (1999), *Le dimensioni della sicurezza*, in P. Amerio (a cura di), *Il senso della sicurezza*, Unicopli, Milano
- B. Anderson (1996), *Comunità immaginate. Origini e fortune dei nazionalismi*, Laterza, Roma-Bari.
- M. Augè (2014), *La matassa delle paure*, in Z. Baumann (a cura di), *Il demone della paura*, Laterza, Roma – Bari.
- A. Baratta (2000), *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in *Democrazia e diritto*, n. 2/2000, pp. 19-36.
- A. Baratta (2001), *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in M. Palma – S. Anastasia (a cura di), *La bilancia e la misura*, Franco Angeli, Milano.
- M. Barbagli (1998), *Reati, vittime, insicurezza dei cittadini*, in *www.istat.it*. Z. Bauman (2009), *Paura liquida*, Laterza, Roma-Bari.
- Z. Bauman (1996), *Le sfide dell'etica*, Feltrinelli, Milano.
- Z. Bauman (2014), *Il demone della paura*, Laterza, Roma-Bari.
- U. Beck (2013), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma.
- D. Boucard / J. F. Haudebourg / H. Leon (1993), *Les clichés d'une insécurité ordinaire. Analyse des pratiques et des représentations sécuritaires dans la cité HLM de Dervallières (Nantes)*, in *Études et recherches*, pp. 5-27.
- R. Castel (2004), *L'insicurezza sociale*, Einaudi, Torino.
- A. Ceretti / R. Cornelli (2013), *Oltre la paura. Cinque riflessioni su criminalità, società e politica*, Feltrinelli, Milano.
- N. Christie (2012), *Una modica quantità di crimine. Società monoistituzionale e cultura della pena*, Colibrì, Milano.
- R. Cornelli (2004), *Cos'è la paura della criminalità e quanto è diffusa*, *Inchiesta*, vol.34, n.143, in *www.questionegiustizia.it*, pp. 62-74.
- R. Cornelli (2008), *Paura e ordine nella modernità*, Giuffrè, Milano.
- M. Douglas (1992), *Rischio e colpa*, Il Mulino, Milano.
- M. Douglas (1991), *Come percepiamo il pericolo. Antropologia del rischio*, Feltrinelli, Milano.
- L. Ferrajoli, *Democrazia e paura* (2010), in M. Bovero / V. Pazé (a cura di), *La democrazia in nove lezioni*, Laterza, Roma – Bari.
- L. Ferrajoli (2016), *L'abuso del diritto penale nella società della paura*, in S. Moccia – A. Cavaliere (a cura di), *Il modello integrato di scienza penale di fronte alle nuove questioni sociali*, Esi, Napoli.
- K. F. Ferraro / R. Lagrange (1987), *The Measurement of Fear of Crime*, in *Sociological Inquiry*, pp. 70-101.
- M. Foucault (1976), *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Einaudi, Torino.
- U. Gabriel / W. Greve (2003), *The Psychology of Fear of Crime. Conceptual and methodological perspectives*, in *British Journal of Criminology*, pp. 600–614.

- D. Gardener / J. Burnley (2015), *Made in Myanmar: Entrenched Poverty or Decent Jobs for Garment Workers?*, in [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org).
- D. Garland (2004), *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, Il Saggiatore, Roma.
- A. Giddens (1994), *Le conseguenze della modernità*, Il Mulino, Bologna.
- C. Hill (14 aprile 2010), *Employees of Now-Defunct Wa Mu Sang, 'I Like Big Bucks and I Cannot Lie' at Company Retreat: Reports*, *New York Daily News*, in [www.nydailynews.com](http://www.nydailynews.com).
- E.J. Hobsbawm (2002), *Nazioni e nazionalismi dal 1780. Programma, mito, realtà*, Einaudi, Torino.
- D. Jacobs (2015), *Extreme Wealth is Not Merited*, in [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org).
- L. Manconi – G. Torrente (2015), *La pena e i diritti. Il carcere nella crisi italiana*, Carocci, Roma.
- D. Melossi (1997), *Andamento economico, incarcerazione, omicidi e allarme sociale in Italia: 1863-1994*, in L. Violante (a cura di), *La criminalità, Storia d'Italia, Annali 12*, Einaudi, Torino.
- I. Merzagora Bestos / G. V. Travaini (2003), *Criminalità e paura: una relazione complessa*, in *Difesa sociale*, pp. 51-74.
- S. Moccia (2<sup>a</sup> ed. 2000), *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Esi, Napoli.
- G. Mosconi / A. Toller (1998), *Criminalità, pena e opinione pubblica. La ricerca in Europa*, in *Dei delitti e delle pene*, pp. 149-213.
- M. Pavarini (1994), *Bisogni di sicurezza e questione criminale*, in *Rassegna italiana di criminologia*, pp. 435-462.
- P. Robert (1985), *Insecuritè, opinion publique et politique criminelle*, in *Année Sociologique*, pp. 199-231.
- C. Robin (2005), *Paura. La politica del dominio*, Università Bocconi, Milano.
- B. Sunkara (2019), *Manifesto socialista per il XXI secolo*, Laterza, Roma – Bari.
- E.H. Sutherland – D.R. Cressey (1996), *Criminologia*, Giuffrè, Milano.
- S. Salas (2005), *La volonté de punir. Essai sur le populisme pénal*, Hachette littératures, Paris.
- J. Simon (2008), *Il governo della paura. Guerra alla criminalità e democrazia in America*, Cortina, Milano.
- L. Wacquant (2006), *Punire i poveri. Il nuovo governo dell'insicurezza sociale*, DeriveApprodi, Roma.
- L. Wacquant (2013), *Iperincarcerazione. Neoliberalismo e criminalizzazione della povertà negli Stati Uniti*, Ombre corte, Verona.
- S. Walklate (1998), *Crime and community: fear or trust?*, in *British Journal of Sociology*, pp. 550-569.





**RUBRICA GIURIDICA**





---

Oltre i tre metri quadri, in tempi di pandemia.  
La valutazione multifattoriale di violazione dell'art 3 CEDU e il rimedio ex 35 ter OP ai tempi del Covid.  
Commento all' ordinanza Magistrato di Sorveglianza di Potenza  
262/21 del 11.2.21

*di Elia de Caro e Alessandro Monacelli<sup>1</sup>*

---

*Abstract*

*The article focuses on the pandemic in prison and the legitimacy of emergency measures, both administrative and legislative. Starting from the activities of Antigone's lawyers ("Difensore civico"), the article investigates the compatibility between prison conditions during pandemic and the European Convention of Human Rights.*

Keywords: prison, pandemic, European Convention of Human Rights

Il Difensore civico dell'associazione Antigone è una sezione dell'associazione costituita da un gruppo di lavoro che riceve se-

gnalazioni da detenuti, familiari e amici/conoscenti di detenuti, operatori del privato sociale, educatori, operatori sanitari, operatori del volontariato, in relazione a diritti negati

---

<sup>1</sup> Elia De Caro, avvocato del foro di Bologna e difensore civico dell'Associazione Antigone; Alessandro Monacelli, laureato in giurisprudenza presso l'Università La Sapienza di Roma. Collabora con il Difensore Civico e con lo Sportello per i Diritti della Casa Circondariale di Roma-Rebibbia.

nel corso della detenzione o alla richiesta di chiarimenti circa la complessa normativa penitenziaria e le sue rapide evoluzioni dovute alla pandemia tuttora in atto.

Da marzo 2020 in poi il volume delle segnalazioni trattate dal difensore civico è aumentato in modo considerevole e si è passati dalle 120 a circa 400 segnalazioni relative a singoli detenuti/e ed in alcuni casi relative a più detenuti ovvero alla descrizione di situazioni riguardanti intere sezioni o l'intero istituto.

Più di un terzo delle stesse è relativa a segnalazioni circa una ritenuta inadeguatezza della tutela delle condizioni di salute dei detenuti, un'altra parte consistente è relativa alla richiesta di chiarimenti sulle misure di deflazione della popolazione carceraria emanate dapprima con gli artt. 123 e 124 del decreto-legge 17 marzo 2020 n.18 (c.d. Cura italia) e poi con il gli artt. 28,29,30, d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 (cd. Ristori) ed in relazione alle quali l'associazione Antigone aveva anche predisposto dei modelli di istanza sul proprio website.

Altre segnalazioni, ricevute soprattutto nella fase iniziale della pandemia, sono state trasmesse dai familiari che non riuscivano per giorni a mettersi in contatto con i propri parenti detenuti o che cercavano chiarimenti in relazione a notizie di focolai di covid in alcuni istituti di pena. Dall'autunno del 2020 sono invece divenute più numerose le segnalazioni relative alla quotidianità detentiva ovvero alle condizioni di vita negli istituti di

pena, al sovraffollamento, del limitato accesso alle ore d'aria, alla sospensione delle attività trattamentali, alla difficoltà di avere rapporti e comunicazioni con i propri familiari date dalle limitazioni se non complete sospensioni dei colloqui in presenza.

Tutto questo ci ha portato a pensare che in questa fase i detenuti degli istituti di pena italiani stiano vivendo una detenzione inumana e degradante e contraria alla dignità umana realizzandosi una violazione dell'art. 3 della Cedu e a tal fine abbiamo riaggiornato i nostri modelli di reclamo/ricorso ex 35 ter dell'Ordinamento penitenziario.

#### **0. Il rimedio ex 35 ter e la sentenza 6551/21 della Corte di Cassazione a sezioni unite**

Si rende necessario a tal punto fare un breve excursus sull'istituto di cui all'art.35 ter OP e sulla sua più recente evoluzione giurisprudenziale alla luce dell'importante sentenza 6551/2021 della Corte di Cassazione che ribadisce la valutazione multifattoriale della violazione dell'art. 3 Cedu non basata solo su un parametro quantitativo.

Questa ultima pronuncia ricostruisce in modo eccellente la storia e la ratio dell'istituto: L'art. 35-ter cit. stabilisce che il pregiudizio menzionato dall'art. 69, comma 6, lett. b) può consistere «in condizioni di detenzione tali da violare l'art. 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e

delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, come interpretata dalla Corte Europea dei diritti dell'Uomo». Quando sussistono tali condizioni, su istanza presentata dal detenuto, personalmente o tramite difensore munito di procura speciale, il magistrato di sorveglianza, se le condizioni di detenzione sofferte in violazione dell'art. 3 della Cedu siano proseguite «per un periodo non inferiore ai quindici giorni», dispone, a titolo di risarcimento del danno, una riduzione della pena detentiva da espiare pari, nella durata, a un giorno ogni dieci durante il quale il richiedente ha subito il pregiudizio (art. 35-ter, comma 1, O. P.). Se, invece, il periodo di detenzione non conforme all'art. 3 CEDU è stato inferiore a quindici giorni ovvero se il periodo di pena ancora da espiare non permette la detrazione per intero prevista dal primo comma, il magistrato di sorveglianza liquida al detenuto, a titolo di risarcimento del danno, una somma di denaro pari a euro 8,00 per ciascuna giornata nella quale questi ha subito il pregiudizio (comma 2)

La riduzione di pena risponde ad una fondamentale esigenza di giustizia: chi, a causa delle condizioni strutturali del carcere, ha subito una privazione della libertà d'intensità superiore all'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione, ha diritto ad uno sconto di pena. Quest'ultimo risponde quindi all'esigenza che l'afflittività della pena da scontare si riallinei a quella imposta dal giudice con la condanna

Tale disciplina è frutto di diversi interventi legislativi susseguenti la condanna ricevuta dall'Italia per violazione dell'art. 3 con la sentenza c.d. Torreggiani del 8.1.13, con la quale, stante la natura di sentenza pilota, si imponeva al nostro paese di adottare riforme strutturali al fine di predisporre degli efficaci rimedi preventivi e compensativi della detenzione inumana e degradante non ritenendo a tale scopo sufficiente l'istituto del reclamo generico ex art 35 op in quanto non consentiva di rimuovere tale condizione di detenzione.

La scelta del legislatore nel configurare il nuovo rimedio risarcitorio dell'art. 35-ter OP è quella di configurare un sistema in cui il giudice nazionale è chiamato ad applicare i rimedi risarcitori a favore del detenuto nei casi in cui la Corte Edu, qualora adita direttamente dal detenuto, potrebbe condannare lo Stato italiano per la violazione dell'art. 3 della Convenzione.

La formulazione dell'art.35 ter quindi vincola il giudice italiano all'interpretazione della nozione di trattamento inumano e degradante fornita dai giudici di Strasburgo, con la conseguenza che la definizione dei presupposti per accedere al rimedio appare condizionata dai mutamenti della giurisprudenza convenzionale.

La Corte a Sezioni Unite individua quindi nell'ordinanza di remissione due questioni principali di diritto da risolvere: la prima relativa alle modalità di computo dello spazio

ovvero se vadano considerati in tale superficie gli arredi fissi o meno e tra essi specificamente se vada detratta la superficie occupata dal letto per cui vi è una ulteriore distinzione tra letto singolo e letto a castello; la seconda è invece relativa al ruolo che hanno ulteriori fattori nel ritenere o meno integrata la violazione dell'art 3 della Convenzione.

In relazione al primo punto la Corte ripercorre i distinti orientamenti maturati nella giurisprudenza di legittimità interna e nella giurisprudenza europea ricordando che l'interpretazione della violazione dell'art. 3 da parte del Giudice interno non può essere più favorevole rispetto a quella adottata dal Giudice di Strasburgo anche al fine di non frustrare l'obiettivo di una uniforme applicazione negli stati membri e il principio di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie.

Riguardo alla prima questione di diritto, la Cassazione ripercorre quindi i distinti orientamenti e richiama sue decisioni precedenti che avevano riconosciuto la necessità di scomputare gli arredi fissi perché rendono più difficoltosa o impediscono la possibilità di movimento dei detenuti e che tra questi andasse considerato anche il letto a castello. Sulla specifica questione del letto singolo e del letto a castello si era altresì creato un contrasto giurisprudenziale laddove la maggior parte delle pronunce aveva ritenuto che solo la superficie occupata dal primo andasse detratta e non quella del letto singolo consentendo lo stesso una sua facile diversa collocazione o potendo essere utilizzato anche

per altre finalità (poggiare oggetti o per leggere).

La Corte ripercorre gli avanzamenti della giurisprudenza Edu ricordando che sin dalla sentenza *Kudla vs. Polonia* la Corte di Strasburgo affermava il principio per cui le modalità di esecuzione della restrizione in carcere non devono provocare all'interessato uno sconforto e un'afflizione di intensità tale da eccedere l'inevitabile sofferenza legata alla detenzione riaffermando tra l'altro il carattere inderogabile della norma. Inoltre in tale contesto ha assunto un ruolo rilevante la determinazione dello spazio riservato ad ogni detenuto.

A partire dalla sentenza *Sulejmanovic c. Italia* del 2009 la Corte di Strasburgo ha ritenuto che la presenza di uno spazio inferiore ai tre metri quadri integrasse di per sé una violazione dell'art. 3 Cedu, indipendentemente dall'esistenza o meno di altri fattori, positivi o negativi.

La valutazione di ulteriori fattori, oltre al dato dello spazio, ai fini dell'accertamento della sussistenza di una violazione dell'art. 3 Cedu ha un suo primo riconoscimento nella sentenza *Ananyev c. Russia* del 2012, in cui vengono individuati tre elementi che devono essere presi in considerazione: la disponibilità di un letto singolo per il riposo e di uno spazio superiore ai tre metri quadri, nonché la possibilità di libero movimento fra gli arredi.

Il principio dell'equivalenza tra spazio inferiore ai tre metri quadri e sussistenza di un



trattamento inumano e degradante inizia ad essere oggetto di ripensamento a partire dalla pronuncia del 2016 della Grande Camera Mursic c. Croazia, in cui si afferma che la disponibilità di uno spazio al di sotto della soglia minima determini solo una forte presunzione di violazione dell'art. 3 CEDU, che potrà però essere superata tramite la dimostrazione della contestuale presenza di alcuni fattori compensativi. Nel caso in cui lo spazio sia compreso tra tre e i quattro metri quadri, ai fini della violazione, dovrà invece essere valutata la presenza di ulteriori fattori di inadeguatezza quali l'impossibilità di fare esercizio all'aria aperta, scarso accesso alla luce naturale e all'aria, insufficiente sistema di riscaldamento, omesso rispetto di basilari requisiti igienico-sanitari).

In presenza di uno spazio personale dentro la cella superiore a 4 metri quadrati, ai fini dell'eventuale violazione dell'art. 3 Cedu, assumono rilievo altri aspetti non correlati ai metri calpestabili.

La Corte, in definitiva, ricomprende il complesso delle condizioni di detenzione, positive e negative, in una valutazione unitaria, rispettosa della dignità dell'essere umano detenuto, per il quale l'esperienza carceraria è unica, come è unitaria la valutazione del suo carattere inumano o degradante, e specifica, inoltre, la portata e le caratteristiche del tema dello spazio ridotto riservato ad ogni detenuto in conseguenza del sovraffollamento carcerario, emerso come fattore di notevole rilevanza per la valutazione richiesta.

Rifacendosi poi alla precedente giurisprudenza specifica che nel calcolo di questa superficie non vadano ricompresi i sanitari ma vadano considerati i mobili sempre che i detenuti possano muoversi liberamente nella camera detentiva.

Le Sezioni Unite facendo riferimento agli avverbii liberamente e normalmente che la Corte Edu usa in relazione al movimento del detenuto all'interno della cella giunge pertanto a ritenere che dal calcolo di tale superficie vadano esclusi quegli arredi fissi, tra cui rientra il letto a castello, che non consentono tale libertà di movimento in quanto non facilmente rimuovibili.

Risolto così il primo quesito le sezioni unite passano ad esaminare il ruolo dei fattori compensativi ovvero: *"se, nel caso di accertata violazione dello spazio minimo, possa comunque escludersi la violazione dell'art. 3 CEDU nel concorso di altre condizioni, come individuate dalla stessa Corte EDU (breve durata della detenzione, sufficiente libertà di movimento al di fuori della cella con lo svolgimento di adeguate attività, dignitose condizioni carcerarie) ovvero se tali fattori compensativi incidano solo quando lo spazio pro capite sia compreso tra i tre e i quattro metri quadrati"*.

Giunge a ritenere che sotto i 3 metri quadri tali fattori devono ricorrere congiuntamente per escludere la violazione dell'art. 3 mentre laddove ci si ritrovi in presenza di una superficie tra i 3 e i 4 metri quadri gli stessi andranno considerati unitamente ad altri di natura negativa nell'ambito di una valutazione

complessiva delle condizioni inumane e degradanti della detenzione.

Per giungere a tale massima le Sezioni Unite richiamano la propria precedente giurisprudenza per cui si distingue tra “regime chiuso” dove è necessario venga assicurato uno spazio non inferiore ai tre metri e “regime semiaperto” al fine di escludere o di contenere il pericolo di violazione dell'art. 3 CEDU, che concorrano i seguenti fattori: 1) breve durata della detenzione; 2) sufficiente libertà di movimento al di fuori della cella assicurata dallo svolgimento di adeguate attività; 3) dignitose condizioni carcerarie (Sez. 6, n. 53031 del 09/11/2017, P, Rv. 271577).

2. La Corte chiarisce come il termine fattori compensativi si attagli solo a quelli che comportino una mitigazione degli effetti negativi della limitazione dello spazio e passa ad analizzarli singolarmente valorizzando su tutti quello della brevità della detenzione ed affermando che l'onere probatorio della ricorrenza di tali fattori incombe sul governo

Laddove ci si trovi tra i tre i quattro metri quadri si dà luogo ad una valutazione multifattoriale circa la violazione dell'art.3 ove in uno con l'analisi di eventuali fattori compensativi si analizzeranno anche eventuali fattori negativi dedotti dal ricorrente quali: *“la mancanza di accesso al cortile o all'aria e alla luce naturale, la cattiva aerazione, una temperatura insufficiente o troppo elevata nei locali, assenza di riservatezza nelle toilette, cattive condizioni sanitarie e igieniche. Nella prospettiva della violazione dell'art. 3*

*CEDU non è richiesta la contestuale presenza di tutti i fattori negativi.”*

La Corte conclude osservando altresì che: “La valutazione dei concorrenti aspetti dell'offerta trattamentale idonei ad essere posti in bilanciamento con le dimensioni della cella collettiva deve formare oggetto di specifica motivazione in relazione alle concrete opportunità di cui abbia realmente usufruito ciascun detenuto, non potendo essere fondata su parametri potenziali correlati all'astratta offerta trattamentale presente nell'istituto penitenziario” (Sez. 1, n. 35537 del 30/5/2019, Fragalà).

Infine, se lo spazio individuale in una cella collettiva è stato superiore a quattro metri quadrati, il fattore sovraffollamento non rileverà in una domanda proposta ai sensi dell'art. 35-ter ord. pen. che, pertanto, dovrà essere basata su fattori differenti.

### **1. L'ordinanza 262/21 del Magistrato di sorveglianza di Potenza del 11.2.21**

I fatti. Il Magistrato di Sorveglianza è chiamato a pronunciarsi su un reclamo presentato da un detenuto della casa circondariale di Melfi per detenzione inumana e degradante a decorrere dal 10.10.18 ed effettuata in diversi istituti penitenziari.

Il Magistrato dopo aver ripercorso con acume l'evoluzione giurisprudenziale sul rimedio ex art. 35 ter e sui parametri per ritenere integrata la violazione dell'art.3 Cedu ed

aver correttamente ricostruito l'operare dei fattori compensativi - così come della forte presunzione di violazione dell'art.3 laddove la detenzione interviene in uno spazio inferiore ai tre metri quadri - richiama la giurisprudenza sui letti a castello e l'arresto sopra descritto delle sezioni unite sia in relazione a tale punto che al ruolo dei fattori compensativi.

Il Magistrato opera una distinzione tra i periodi antecedenti il 27 marzo del 2020 e quelli successivi, ritenendo che dopo tale data ci sia stato un significativo peggioramento delle condizioni di detenzione.

Dal punto di vista dello spazio si osserva che presso l'istituto di Melfi, ove il ricorrente è stato ininterrottamente detenuto dal marzo del 2020 fino al momento della proposizione del ricorso, il detenuto ha sempre avuto uno spazio a disposizione, calcolato detraendo gli arredi fissi e il letto a castello, tra i tre e i quattro metri quadri e che il bagno era separato dal resto della cella, e i locali sufficientemente aerati ed illuminati ma che in cella non venisse erogata acqua calda.

Si passa ad analizzare le condizioni di detenzione e viene fatto un confronto tra le condizioni in essere tra il 2016 e il marzo del 2020 e quelle successive da cui risulta che nel primo periodo il detenuto abbia potuto usufruire di un tempo di stazionamento all'aria pari a 5 ore e 30 giornaliere oltre a 2 ore e 30 di socialità, per un totale di otto ore fuori dalla cella, che le docce erano fruibili quotidianamente dalle 8.15 alle 15.45; nel secondo

periodo tale situazione sia profondamente mutata e il detenuto abbia potuto usufruire esclusivamente di 4 ore d'aria dalle ore 9 alle ore 11 e dalle ore 13.30 alle 15.30 presso i cortili di passeggio e nel pomeriggio a rotazione nel campo sportivo, saletta di socialità usufruibile dalle 13.30 alle 15.30 e docce usufruibili quotidianamente ad esclusione dei giorni festivi dalle 8.30 alle 11 e dalle 13 alle 15.30.

Il Giudice osserva come tale drastica riduzione di tempo di fruizione fuori dalla cella ridotto dalle 8 alle 4 ore, stante la sovrapposizione degli orari in cui si può fare socialità o uscire all'aria così come quella tra la fruizione delle docce e quella dell'aria, in uno con la riduzione del tempo di fruizione delle docce dia luogo, in presenza di uno spazio tra i tre e i quattro metri, a detenzione inumana e degradante ai sensi dell'art. 3 Cedu.

Il Magistrato si è premurato di acquisire gli ordini di servizio del marzo e dell'ottobre del 2020 con cui vengono ridotte le ore d'aria, di socialità e di fruizione delle docce laddove la scelta di dimezzare le ore d'aria viene giustificata in base a "esigenze di ordine e di sicurezza dell'istituto" non meglio descritte. Tali ragioni vengono definite dal Magistrato irragionevoli e tali da costituire elemento di valutazione in ordine alla violazione dell'art.3 anche in virtù del fatto che soprattutto con riferimento al provvedimento di marzo si osserva che i detenuti che avevano preso parte alla rivolta nell'Istituto di Melfi del 9.3.21 siano stati quasi tutti trasferiti e di come, per

tali ragioni, il provvedimento colpisca indistintamente la popolazione detenuta in istituto a prescindere da qualsivoglia ruolo nella rivolta, o forse proprio chi non ha avuto alcun ruolo in quella rivolta. Si critica anche la durata ingiustificata del provvedimento disciplinare/organizzativo che non è rimasta circoscritta a un breve periodo essendo tuttora in vigore al momento della ricezione della relazione dall'Istituto nel novembre del 2020.

## 2. Conclusioni

I due provvedimenti sopra commentati ci hanno portato a valorizzare nei nostri modelli di ricorso 35 *ter* un'interpretazione dei principi della Corte edu che integrano la fattispecie ex art. 35 *ter* OP non solo in base all'attualità, ma anche in prospettiva evolutiva, inquadrando nella norma diritti e garanzie che originariamente non erano riconosciuti.

Il divieto assoluto di pene o trattamenti inumani o degradanti sancito dall'art. 3 CEDU non è tipizzato. In virtù di ciò la Corte Edu ha adottato il criterio della "soglia minima di gravità", la quale può essere superata anche con riferimento alle condizioni effettive in cui si verifica la situazione di trattamento contrario a umanità o in relazione alle caratteristiche soggettive e alla situazione personale e di salute della vittima: quando il problema non è infatti legato alla questione dello spazio dimensionale della cella si prescinde da esso (così *Corte Edu*, 15/12/2016, *Khlaifja*

+ *altri c. Italia*, così *Corte Edu* 31/01/2019, *Rooman c. Belgio*, ma anche *Corte Edu* 11/02/2014 *Contrada c. Italia* e *Corte Edu* 28/05/2019 *Clesens c. Italia*).

Abbiamo pensato che le molte lettere che ci arrivano da parte di detenuti e familiari che descrivono una situazione di sospensione o diminuzione dei colloqui, di problemi nella ricezione di pacchi, di sospensione o riduzione delle attività lavorative e di istruzione e formazione, di riduzione dei momenti di socialità e di fruizione delle ore d'aria a causa della compartimentazione degli spazi, di ritardo nel ricevere prestazioni sanitarie, di scarsa fornitura di dpi di protezione dal virus covid 19, di isolamento da Covid-19 e di quarantene forzate, di assenza di previsione di ulteriori attività compensative delle mancanze subite, sono tutti motivi sufficienti di per sé, e ancor di più se complessivamente considerati, a rendere la reclusione carceraria un trattamento degradante e inumano poiché, sulla base dei principi della Corte Edu vi è per gli Stati l'obbligo, imprescindibile, "*di fornire, nel sistema interno, la più ampia tutela possibile ad un diritto fondamentale*".

In sostanza con l'assoluta rarefazione di ogni attività di istruzione, sportiva, ricreativa, culturale, formativa, lavorativa e la limitata possibilità di avere contatti *de visu* con i propri affetti non adeguatamente compensata dalla limitata fruizione di strumenti di comunicazione a distanza la funzione rieducativa della pena si è del tutto resa evanescente e il tempo di detenzione si è trasformato, come efficacemente detto dal Garante nazionale delle

persone private della libertà, in un tempo sottratto.

Nei nostri modelli di ricorso e reclamo ex art. 35 ter abbiamo pertanto valorizzato oltre alle indicazioni sulla cella, sulla illuminazione e aerazione della stessa, sulle condizioni dei sanitari e fruizione di acqua calda, tali circostanze, ed anche gli orari di fruizione della socialità, dell'aria, dei corsi di istruzione e formazione, dell'accesso a prestazioni sanitarie e al lavoro, e lo parametrano anche rispetto al periodo precedente il marzo del 2020.

Pensiamo che la detenzione sofferta in tempo di pandemia e lo svuotamento della funzione rieducativa della pena abbiano comportato *ex se* un aggravamento notevole delle sofferenze per cui il ristoro previsto dal rimedio (di 1 giorno ogni 10 di detenzione) si palesa come un rimedio minimo in grado di restituire ai detenuti se non la dignità della detenzione almeno una parte di quel tempo a loro sottratto.



## **ARTE E CARCERE**







---

## SanPa: quando il Padre sostituisce il terapeuta

*Adalgiso Amendola<sup>1</sup>*

---

1.

La serie Netflix *SanPa. Luci e tenebre di San Patrignano* (regia: Cosima Spender; sceneggiatura: Carlo Gabardini, Gianluca Neri, Paolo Bernardelli) ha riaperto il dibattito sulle vicende storiche e processuali, sui metodi, sui riferimenti politici della Comunità di San Patrignano sia per il suo ruolo specifico nella storia delle politiche su droghe, abusi e dipendenze, sia per il significato più ampio che questa esperienza ha rivestito nella storia politica e sociale italiana. È indubbio infatti che la Comunità di San Patrignano, e più ancora il suo patron Vincenzo Muccioli, siano stati molto più che un episodio, per quanto importante, delle strategie di intervento sulle tossicodipendenze: dalla “collina” e dalle sue controverse storie sono passati fili importanti delle vicende italiane. Forse è difficile capire quella centralità oggi: il primo effetto della visione della serie è infatti una sorta di spaesamento temporale. Per chi vede oggi

questa serie è difficile capire l'importanza che le droghe e le relative scelte politiche hanno assunto in Italia durante gli anni in cui si svolgono le vicende raccontate. Le dipendenze non fanno più parte del dibattito pubblico: nonostante il ritorno di attenzione che, per forza di cose, si registra per le malattie infettive, il contagio e l'epidemiologia, anche l'Aids è rifluito ormai nel numero degli argomenti riservati solo a direttamente interessati ed esperti. Eppure, nonostante questo relativo silenzio, sostanze e dipendenze segnano egualmente oggi le esistenze di molte e molti, le economie sia legali che criminali, le geografie urbane e i tempi di vita delle città. La necessità di reinterrogarsi su sostanze e dipendenze anche nel dibattito pubblico, al di là degli appuntamenti ufficiali dedicati al tema, è stata di recente testimoniata dal grande interesse suscitato dal referendum sulla legalizzazione dei derivati della canapa, e dal rapidissimo successo della raccolta di firme: sappiamo però che dalla discussione

---

<sup>1</sup> Adalgiso Amendola, professore ordinario in Filosofia del Diritto presso l'Università degli Studi di Salerno

sulle droghe “leggere” a quella generale su usi e abusi delle sostanze, il passaggio non è per niente automatico.

La serie *SanPa* ha quindi senz’altro colto un primo e non scontato risultato: ritornando sulle vicende di Muccioli e della sua Comunità, è riuscita a riaprire almeno parzialmente un dibattito sulle tossicodipendenze che, nonostante le droghe continuino ad essere ben presenti nell’esperienza quotidiana delle persone, era stato progressivamente marginalizzato nella discussione pubblica.

## 2.

Il format della serie segue uno schema diventato da qualche tempo un classico delle produzioni Netflix, già sperimentato nel racconto della parabola di Osho e dei suoi circoli (*Wild Wild Country*, serie Netflix di produzione USA del 2018). Le puntate sono strutturate attorno al racconto di decine di testimoni privilegiati. Le interviste sono montate in modo da creare un effetto continuo di dialogo, di confronto e a volte di giustapposizione di punti di vista. Il risultato generale è una sorta di continua dichiarazione di adesione ai valori dell’imparzialità, del pluralismo e della complessità: la serie esibisce un punto di vista “dall’alto”, esibendo come scelta di metodo questo fornire i diversi racconti e pareri, senza tacere nulla e ricostruendo i fatti con precisione, ma al tempo stesso non giudicando direttamente e lasciando che un eventuale giudizio sia ricostruito da chi guarda. Le testimonianze sono

scelte con evidente attenzione a questo impegno di imparzialità, rispettando una sorta di *par condicio* tra voci nettamente critiche, posizioni problematiche e difensori espliciti dell’esperienza di San Patrignano. Merito indiscutibile della serie è che le persone coinvolte costituiscono effettivamente, in molti casi, il cuore della comunità nei diversi periodi della sua esistenza e, in altri, osservatrici esterne sicuramente privilegiate che ne hanno incrociato la storia. Così sfilano dal figlio del capo, Andrea Muccioli, a Walter Delogu, l’autista fedelissimo e infine “traditore” di Vincenzo Muccioli durante la vicenda processuale, nonché padre dell’attrice e cantante Andrea Delogu, nata e a lungo vissuta in comunità, il cui libro *La collina* (scritto con Andrea Cedrola, edito da Fandango) è stato una importante fonte di ispirazione dichiarata per gli autori; da Luciano Nigro, giornalista de “L’Unità” che ha seguito le vicende della Comunità dalle origini fino ai processi degli anni Novanta, e a cui gli autori assegnano un evidente ruolo di voce critica “esterna” lungo tutta la serie, a Fabio Cantelli Anibaldi, forte e tormentata personalità interna alla Comunità e al cerchio magico del capo, ma anche drammaticamente cosciente dei limiti insuperabili dell’esperienza (e oggi vicepresidente del Gruppo Abele e esponente del Coordinamento Nazionale Comunità d’Accoglienza: per semplificare, nel mondo delle comunità, sono l’esatto opposto di San Patrignano come valori, metodi e visioni del mondo). A persone che hanno attraversato San Patrignano sviluppando una visione

apertamente critica, come Paolo Negri e Antonella De Stefani, si alternano uomini chiave del “governo” di Muccioli, come Antonio Boschini, medico della Comunità, che qui gioca il ruolo del tenace difensore complessivo dello spirito complessivo dell’esperienza (e della sua diversa e per molti versi “normalizzata” continuità nell’oggi). Non mancano gli interlocutori esterni più importanti: la magistratura di Rimini, con il giudice istruttore Vincenzo Andreucci, protagonista dei processi a Muccioli, e i servizi, in particolare il Sert di Rimini, con Leonardo Montecchi.

Le cinque puntate seguono il classico schema cronologico: le origini, l’ascesa, la caduta. Seguiamo così le origini “eroiche” della comunità sul finire dei Settanta, con le prime accoglienze in cascina, la crescita, il primo processo delle “catene”, con l’inizio della discussione pubblica sui metodi autoritari della comunità e sull’utilizzo della contenzione fisica e della violenza a fini “correttivi”, l’esplosione sia numerica che politica, con il ruolo sempre più importante di Vincenzo Muccioli sulla scena politica, il declino segnato dalla scoperta della morte in comunità, per pestaggio, di Roberto Maranzano e la vicenda processuale finale, da cui Muccioli esce assolto dalle accuse più gravi, riportando solo una condanna per favoreggiamento nei confronti degli assassini di Maranzano, persone che rivestivano ruoli di comando nella macelleria della comunità.

### 3.

L’intenzione evidente della serie, dicevamo, è quella di non apparire “di parte”, di salvare i chiaroscuri, fedele alle “luci e tenebre” richiamate già nel sottotitolo. Ma in realtà un’interpretazione complessiva emerge molto presto, già quando si affronta la prima emersione, durante il “processo delle catene”, dei metodi violenti e dell’uso sistematico della contenzione. La serie illustra bene l’ideologia di fondo di San Patrignano: la tossicodipendenza toglie qualsiasi autonomia e capacità di intendere e di volere. Uscire dalla tossicodipendenza è possibile solo se, nei momenti di fragilità e di assenza di giudizio, si interviene con la coercizione e con l’uso della forza correttiva ed “educativa”. *Ius corrigendi*, insomma: o meglio ancora, un contratto ben noto, quello di servitù volontaria, attraverso il quale si rinuncia *ora* alla propria autonomia con la promessa di riottenerla *in futuro*. La tesi che emerge dalla serie è che, fondamentalmente, questo approccio fondato sulla forza correttiva, proprio per la mancanza di autonomia che costituirebbe il nocciolo duro dell’esperienza della dipendenza, abbia ragioni almeno comprensibili, se non buone ragioni. Anzi, la decisione di intervenire anche con le “maniere forti” è espressione della non indifferenza, se non dell’amore, che anima San Patrignano nei confronti dei tossicodipendenti. In un mondo che ignora la portata del dramma, la condizione disperata di “tossici” e famiglie, San Patrignano avrebbe il coraggio di “sporcarsi le mani”. La contenzione, l’intervento

coercitivo, sono fondamentalmente l'espressione della capacità di Muccioli di rompere l'indifferenza e di farsi "carico" della fragilità dei suoi ospiti, in un contesto caratterizzato dalla completa assenza delle istituzioni e dei servizi. La sentenza definitiva del primo processo, il "processo delle catene", si mosse del resto precisamente in questo senso: né violenza né sequestro di persona, ma intervento a fin di bene su persone prive della capacità di autodeterminarsi. La serie pone continuamente la stessa domanda: se questa capacità di intervenire anche con la forza va iscritta alle "luci" di San Patrignano, quali sono i limiti entro cui questo "diritto di correzione" andava mantenuto? Si può nascondere o negare che l'esercizio di questo "diritto" abbia infranto più volte le leggi dello Stato e, infine, abbia creato i presupposti per "incidenti" gravi come l'omicidio in comunità di Roberto Maranzano? La serie diventa così la storia di un peccato di tracotanza: un'origine che rompe l'indifferenza, che accoglie i delitti e opera per la "salvezza" genera progressivamente una rottura del limite, soprattutto con la crescita anch'essa "senza misura" della comunità. La storia di Vincenzo Muccioli assomiglia perciò alla storia di un "salvatore", alquanto burbero e un po' artigianale e raffazzonato nei metodi, che ha parzialmente bruciato, per eccesso di amor paterno, i propri "salvati".

4.

Se la serie è indubbiamente utilissima e precisa nel ripercorrere le vicende della crescita della Comunità, gli "incidenti" come i suicidi o, infine, l'omicidio Maranzano, e mette in scena alla perfezione la storia processuale di Muccioli, questo schema di lettura incentrato sul rapporto tra buone intenzioni e violazione delle regole, tra origine "salvifica" e tracotanza "pericolosa", a mio parere, costituisce un problema importante per gli effetti che può avere ed effettivamente ha avuto nella discussione pubblica. Questa immagine della San Patrignano "eroica" che non riesce a mantenersi dentro le regole, e che paga il prezzo della sua stessa crescita, ma anche del suo muoversi "a mani nude" nel deserto, oscura parecchi aspetti importanti. Prima ancora che stringere l'obiettivo sul solo Muccioli, scelta inevitabile per la natura carismatica di San Patrignano (e, in verità, di molte se non di tutte le comunità terapeutiche), la serie sceglie di tagliare fuori dalla nostra visuale gran parte dell'orizzonte, proprio per rappresentare l'isolamento "eroico" di San Patrignano, quasi a immagine dell'arroccamento sulla sua collina. La prima didascalia iniziale è significativa: "Italia fine anni 70. La mafia sta inondando le strade di eroina (...). Con lo Stato imponente un uomo vuole salvare i tossicodipendenti, con ogni mezzo necessario". Il tutto con ampia rappresentazione "zombizzante" dei tossicodipendenti che si aggirano per le strade. Ora è difficile esagerare, evidentemente, la portata della tragedia dell'eroina al passaggio di fine '70. Ma, a parte la semplificazione un po' complottista della mafia "che inonda le strade" (che

contribuisce comunque a destoricizzare le vicende della diffusione dell'eroina, a presentarla come se emergesse da una manovra criminale internazionale e non avesse invece a che fare coi movimenti, le lotte e le sconfitte degli anni '70), la lettura del tossicodipendente come larva da salvare, da "raccattare", finisce già per far "splendere" la solitudine coraggiosa dell'eroica San Patrignano. E a preparare la lettura nei termini visti della corruzione – per tracotanza – dell'angelo salvifico. Ma San Patrignano non nasce nel vuoto di storia e le dipendenze erano attraversate da persone con storie dense, non da zombie e larve in attesa di essere salvate. Soprattutto: San Patrignano non nasce nel vuoto, creata dal risveglio etico portato da un "salvatore". San Patrignano nasce mentre in Italia si muovono esperienze comunitarie di diverso tipo, anche molto eterogenee tra loro: l'Italia era stata attraversata, negli anni precedenti, da lotte importanti per il sistema sanitario e dalle lotte deistituzionalizzanti di Basaglia contro i manicomi. La reinvenzione della "comunità" come risposta alle tossicodipendenze si muove dentro queste coordinate, e, in parte, nella tradizione critica della "comunità terapeutica" delle esperienze inglesi. Il Muccioli che irrompe dichiarando che l'unico metodo è l'amore e gli schiaffi "quando ci vogliono" non è l'eroe innocente mosso dalla forza della buona volontà e dalle mani nude. Sa perfettamente quel che dice e quel che fa: riporta su un terreno letteralmente reazionario – di reazione contro le lotte dei Settanta, che si erano mosse nel se-

gno dei diritti della persona, delle nuove pedagogie e delle psichiatrie alternative – la sperimentazione della comunità. Muccioli non supplisce a un vuoto: San Patrignano, al contrario, si muove attivamente per produrre l'azzeramento delle esperienze che hanno attraversato i Settanta, per imporre una miscela di autoritarismo, paternalismo e neoliberalismo economico che segnerà politicamente gli anni Ottanta, e non solo nel campo delle comunità. Autoritarismo e paternalismo incarnati da Muccioli: ma anche una profonda consonanza con la rivoluzione neoliberalista che si va affermando alla fine dei Settanta. Non a caso, San Patrignano sarà sempre, "orgogliosamente" privata e indifferente ai rapporti con il servizio pubblico, sempre legata alla famiglia Moratti, onnipresente finanziatrice dagli albori ad oggi.

La sostituzione della figura del terapeuta con quella del Padre (nella serie c'è un rapidissimo passaggio televisivo di Adriano Ossicini che è illuminante a tal proposito), la rottura con il servizio pubblico (dal Sert spiegano bene il senso tutto ideologico della rivolta di Muccioli contro il metadone, e, in realtà, contro l'idea stessa di terapia sotto controllo medico: a un certo punto, lamenta, sottovoce, un'eccessiva ostilità ai metodi terapeutici persino il medico storico di SanPatrignano...), la negazione costante della personalità del tossicodipendente (dai "recuperi" forzosi di chi riesce a scappare a episodi grotteschi, ma molto significativi, come le imposizioni di nuovi nomi propri scelti dal leader, a parodiare un battesimo di rinascita): San

Patrignano costruirà su questi presupposti il suo intervento sociale e politico, fino ad ispirare, ma in realtà a produrre e imporre, la svolta compiutamente proibizionista con la legge Iervolino/Vassalli.

In tutto questo non c'è nessuna supplenza allo Stato assente, nessun generoso ed eroico sporcarsi le mani, nessun mettere a rischio la propria anima per salvare gli altri: c'è una costruzione esemplare intorno al binomio re-denzione/punizione che, pur descrivendo il rischio cui è sempre esposta qualsiasi esperienza comunitaria, è da San Patrignano e da altre comunità chiuse elevato a cardine ideologico e metodologico (istruttivo sarebbe rileggere l'importante e bellissimo testo di Cecco Bellosi, *Piccoli gulag. Sentieri e insidie delle comunità terapeutiche*, DeriveApprodi, Roma, 2004, per comprendere come la violenza sia un dato strutturale di questo modo di intendere la comunità). Il modello San Patrignano non infrange la legge per tracotanza o crescita incontrollata: il modello San Patrignano è la Legge – patriarcale, proprietaria, autoritaria – che egemonizzerà la cultura degli anni Ottanta e Novanta, nel tentativo di cancellare ogni eredità “progressista” delle lotte nella sanità, nei servizi e contro le istituzioni totali che avevano caratterizzato gli anni Settanta.

Al di là dei sicuri meriti informativi e “ricostruttivi” della serie, è bene insistere su questa dimensione non ingenua, tutta politica e reazionaria, sin dal principio, di San Patrignano. Non per “regolare i conti” con San Patrignano, che davvero poco importa: ma

perché oggi, nell'espandersi delle nuove dipendenze e delle nuove geografie delle sostanze, è importante riprendere esattamente quello che la serie – isolando lo sguardo su SanPa dal contesto – finisce per tacere: gli altri approcci, le altre esperienze, le reti dei servizi e della riduzione del danno, le comunità d'accoglienza che hanno saputo fare dell'autonomia della persona, da riconoscere e rispettare in ogni condizione, anche nella dipendenza, un fondamento irrinunciabile di ogni azione terapeutica. Tutto ciò di cui San Patrignano tentò, esplicitamente, convintamente e sin dall'inizio della sua storia, la cancellazione e che costituisce l'insieme di esperienze più prezioso per ricominciare oggi a discutere pubblicamente di sostanze.



## **A PROPOSITO DI...**





---

## Un nuovo inizio per la ricerca sulle polizie in Italia

*Giuseppe Campesi*<sup>1</sup>

---

Cornelli Roberto (2020). *La forza di polizia: Uno studio criminologico sulla violenza*. Giappichelli, Torino.

Salvatore Palidda (2021). *Polizie, sicurezza e insicurezze*. Meltemi. Roma.

### *Abstract*

*Starting from the discussion of two recent books published in Italy, this contribution offers an overview on the evolution of Italian police forces and their complex relations with the use of force. After a brief discussion, some hints on possible new lines of research in the sociology of Italian police are offered.*

Keywords: Police; Use of Force; Security policies.

Che nel giro di pochi mesi ben due monografie siano state pubblicate sul tema della polizia è sicuramente una buona notizia. La sociologia della polizia è un'area di studio e ricerca tradizionalmente poco praticata in Italia, anche, occorre dirlo, per la difficoltà a

reperire dati di prima mano sulle pratiche di polizia che i ricercatori incontrano. I libri di Salvatore Palidda e Roberto Cornelli, indubbiamente due dei principali studiosi del tema in Italia, scontano anch'essi tale limite. Non si tratta di studi empirici. Anche il volume di

---

<sup>1</sup> Giuseppe Campesi, professore associato di filosofia e sociologia del diritto presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro", dove insegna "Migrations, borders and human rights" e "Crimine, pena e società". Presso la medesima università è Direttore del Master di primo Livello in "Criminologia e politiche per la sicurezza".

taglio più schiettamente sociologico, quello scritto da Palidda, si basa su un debole impianto empirico, in parte compensato dalla lunga frequentazione del tema da parte dell'autore, che gli consente di fare appello alle conoscenze acquisite nel corso degli anni interagendo con agenti e ufficiali di polizia<sup>1</sup>.

Palidda offre un interessante affresco di sociologia storica della polizia italiana, suggerendo come il suo mandato istituzionale sia profondamente mutato in epoca repubblicana. Se, infatti, nell'immediato dopoguerra il mandato assegnato alle forze di polizia fu quello di mantenere il fragile ordine socio-economico della giovane Repubblica, frenando l'avanzata dei movimenti operai, secondo un modello il cui principale ispiratore fu il Ministro Scelba, dagli anni ottanta in poi è più difficile identificare il mandato politico assegnato alle forze di polizia. In particolare, Palidda suggerisce che il crollo della Prima Repubblica abbia fatto guadagnare notevole autonomia alle forze di polizia. Indebolitosi il loro tradizionale referente politico, i vertici delle polizie sembrano avere un peso maggiore rispetto ai partiti politici e ai governi di turno (Palidda 2021: 43). Strizzando l'occhio alle tesi del giornalista Marco Preve (2014), Palidda suggerisce che la polizia sembra essersi trasformata in una forza politico-amministrativa autonoma, "si può forse parlare di un partito della polizia appunto nel senso che ogni polizia coltiva la sua capacità di negozia-

zione nell'arena politica per mantenere o aumentare la propria autonomia" (Palidda 2021: 44).

Un aspetto interessante della ricostruzione offerta da Palidda è l'idea che la polizia italiana non rappresenti più solo il braccio armato del potere politico nazionale, ma si sia lentamente trasformata in uno "strumento di regolazione economica e sociale a livello locale" (Palidda 2021: 13). A causa della centralità acquisita dal tema della "sicurezza urbana", a partire dagli anni Novanta si è chiaramente manifestata la tendenza a fare delle polizie locali, in particolare municipali, una ulteriore forza di polizia con funzioni generaliste che si estendono fino alla gestione della sicurezza pubblica e alla repressione dei crimini comuni. Ciò secondo Palidda ha di fatto distratto le polizie municipali dai loro compiti d'elezione (polizia del territorio, tutela ambientale e sanitaria), offrendo ai sindaci uno strumento per costruire parte del loro capitale politico nella lotta alla criminalità comune e al cosiddetto degrado urbano.

Il libro di Cornelli non ha al contrario nessuna pretesa empirica, presentandosi piuttosto come una ricerca teorica sulla violenza di polizia. Resterebbe dunque deluso il lettore che vi cercasse una storia o sociologia della polizia italiana. Lo scopo del lavoro di Cornelli è piuttosto quello di indagare il senso dell'azione di polizia a partire dal suo aspetto più critico, vale a dire l'uso della forza (Cornelli 2020: 6).

---

<sup>1</sup> Note dal campo, direbbero i metodologi.

L'aspetto interessante del lavoro di Cornelli risiede nel suo tentativo di mantenere l'unicità dello sguardo sull'agire violento, "il tema, in altri termini, è capire non tanto, in prima battuta, le ragioni dell'eccesso di violenza ma le dinamiche per cui si agisce con violenza, percependo ciò che si sta facendo come necessario, giusto, e, in definitiva, legittimo" (Cornelli 2020: 128). Secondo Cornelli, gran parte della riflessione sulla violenza di polizia incorre nell'errore di descriverla come una forma di devianza, un'anomalia rispetto agli schemi comportamentali prescritti. Per comprendere la "forza" di polizia bisogna al contrario prescindere dall'idea che si possa distinguere chiaramente tra violenza legittima e illegittima, ma accettare la coercizione come una dimensione strutturale dell'agire di polizia.

Partendo dunque da un tema classico della sociologia della polizia<sup>2</sup>, Cornelli riconduce il suo studio sulla forza di polizia alle analisi sulla violenza condotte da Randall Collins (2009) e Lonnie Athens e Richard Rhodes (2017). Visto dalla prospettiva dell'interazionismo radicale, l'atto violento ha un suo significato all'interno delle prospettive e dell'universo simbolico (la cosmologia) da cui l'agente di polizia guarda il mondo e interpreta la sua missione istituzionale (Cornelli 2020: 158). Le violenze di polizia sono violenze collettive, non solo perché istituzio-

nali, ma soprattutto perché gli agenti di polizia concepiscono e interpretano il ricorso alla forza come rispondente agli obiettivi e ai valori del gruppo a cui appartengono. Nel caso delle violenze istituzionali, il messaggio e il significato attribuito al gesto violento dall'agente, si sposa con quello contenuto in leggi e regolamenti. O meglio, l'agente interpreta quel gesto in linea con il significato e gli obiettivi che è chiamato istituzionalmente a perseguire: difesa dell'ordine, protezione dei confini, guerra alla criminalità.

Tale prospettiva consente di leggere l'atto violento in una cornice di senso più ampia, restituendogli significato politico e sociale. La dimensione individuale, microsociologica, viene così ricondotta alla dimensione macrosociologica nella ricerca dell'intreccio che lega il significato che il gesto violento ha per l'attore a quello che esso ha per la collettività. Cornelli cerca infatti di spostare l'analisi della violenza di polizia dal piano esclusivamente individuale, mostrando come le soglie di accettabilità della violenza siano definite tanto a livello psico-sociale, che a livello politico istituzionale (Cornelli 2020: 167). Il caso dell'uso della violenza da parte della polizia è peculiare poiché nell'universo di valori dell'agente di polizia la necessità di preservare l'ordine gioca un ruolo fondamentale. Non solo l'agente si sente legittimato ad usare la forza, ma lo è davvero. Questa legit-

---

<sup>2</sup> Secondo la classica definizione di Bittner (1970), la polizia non è nient'altro che "a mechanism for the distribution of situationally justified force in society".

timazione astratta, che appare come una investitura ufficiale, è parte costitutiva del significato che l'agente dà alle proprie azioni, compreso l'uso della forza.

Secondo Cornelli il limite tra uso legittimo e illegittimo della forza non può essere fissato a priori. Solo nella contingenza esso trova una sua definizione, a partire dai significati che vengono attribuiti alla situazione da chi si trova ad affrontarla. Tali significati riguardano diversi aspetti, quali la criticità della situazione, la necessità di intervenire, l'atteggiamento da tenere nei confronti dei soggetti su cui si interviene. È in base a tali significati contingenti attribuiti dagli attori coinvolti nella situazione, che si intersecano con indicazioni culturali, normative e ordinamentali, che la decisione se usare la forza o meno viene assunta.

Anche in questo Cornelli riprende un tema classico della sociologia della polizia, sottolineando come tutti i tentativi di giuridificare il ricorso alla forza attraverso i principi di proporzionalità e necessità non valgano a limitare la tradizionale discrezionalità attribuita agli agenti di polizia<sup>3</sup>. Ciò che è necessario e proporzionale nel caso concreto è deciso dagli agenti, i quali sono peraltro i primi ad offrire una narrazione ufficiale degli eventi. La discrezionalità non è tuttavia solo

una risorsa, ma anche un rischio. L'impossibilità di giungere ad una definizione precisa dei confini entro i quali è legittimo utilizzare la forza impedisce di fatto agli agenti di prevedere se le scelte effettuate saranno legittimate dall'ordinamento o meno (Cornelli 2020: 94).

In definitiva la decisione di usare la forza viene presa nell'ambito di un triangolo fatto di aspettative istituzionali, aspettative sociali e decisioni operative. Il singolo agente, interpretando il quadro normativo e le pressioni istituzionali e sociali cui è sottoposto, definisce la situazione di necessità e pericolo che lo porta alla decisione di utilizzare la forza. In questo modo è possibile guardare all'uso della forza da parte della polizia come ad un fenomeno su cui non influiscono solo i fattori situazionali (le dinamiche dell'interazione tra agente e soggetti fermati) o culturali (la cultura professionale o i pregiudizi degli agenti di polizia), ma anche gli aspetti organizzativi e politico-istituzionali che condizionano il lavoro di polizia, incidendo su organizzazione, funzioni, strategie e modalità di lavoro della polizia (Cornelli 2020: 14).

In particolare, in un contesto in cui la polizia è sempre più insistentemente chiamata a combattere una "guerra" contro il crimine e

---

<sup>3</sup> Già negli anni Sessanta le ricerche di autori come Goldstein (1960) e Banton (1964) demistificarono la finzione della polizia come autorità di neutrale *law enforcement*, sottolineando come l'esatta applicazione della legge sia di fatto una sostanziale impossibilità

sociologica. L'azione di polizia si qualifica piuttosto per l'esercizio di una enorme discrezionalità nell'applicare la legge, al punto che la dimensione più importante del potere di polizia è costituito dalle innumerevoli e poco visibili decisioni di non-applicazione piuttosto che di applicazione della legge.

il disordine, equipaggiata con strumenti e addestrata secondo logiche operative che richiamano esplicitamente i modelli militari, la tendenza a ricorrere alle maniere forti viene fatalmente amplificata. Il mandato istituzionale diviene quello di neutralizzare i nemici dell'ordine, la cui semplice presenza viene percepita come fonte di minaccia e pericolo.

Le conclusioni che è possibile trarre dalla lettura della violenza di polizia offerta da Cornelli si ricongiungono ad alcuni aspetti della ricostruzione sociologica di Palidda. Occorre ad esempio domandarsi quale incidenza abbia avuto sulla capacità di controllare l'uso della forza l'autonomia che tradizionalmente è stata lasciata alle polizie, in particolare all'esito di quello scambio tra potere politico e polizia che secondo Palidda ha garantito reciproca benevolenza/tolleranza rispetto agli illegalismi degli uni e degli altri (Palidda 2021: 100). La qualità dei meccanismi di *accountability* della polizia italiana è notoriamente al di sotto degli standard di altre democrazie occidentali (Byrne, Priestley 2015), e questo potrebbe aver favorito lo strutturarsi di una sorta di aspettativa di impunità negli agenti, in particolare quando si tratta di gestire fasce della popolazione percepite come particolarmente problematiche o a rischio.

Entrambi gli Autori pongono inoltre l'accento sul ruolo che le politiche di tolleranza zero e di contrasto alle cosiddette insicurezze

diffuse hanno avuto nel favorire la diffusione di modelli operativi più muscolari, di fatto amplificando il rischio di episodi di violenza di polizia. Ciò in particolare quando gli agenti intervengono su individui considerati ai margini della cittadinanza e, di conseguenza, percepiti come recalcitranti e pericolosi. Palidda, tuttavia, sembra suggerire che la decisione di privilegiare il reclutamento nei ranghi delle forze di polizia di ex soldati di leva che hanno effettuato il servizio volontario nelle missioni all'estero abbia di fatto rappresentato una sorta di controriforma strisciante del processo di smilitarizzazione delle forze di polizia attuato nel 1981<sup>4</sup>.

Quale sia il reale impatto delle politiche di reclutamento sulla formazione e modelli operativi delle forze di polizia è tutto da capire e per farlo ci sarebbe bisogno di lanciare un'agenda di ricerca collettiva, che coinvolga studiosi che a diverso titolo si occupano di politiche per la sicurezza e sociologia della polizia. Quello che mi sembra di poter dire è che la tendenza alla ri-militarizzazione della tutela dell'ordine della sicurezza pubblica identificata da Palidda sia ulteriormente rafforzata dal crescente coinvolgimento delle

---

<sup>4</sup> Il riferimento qui è naturalmente all'attuazione della Legge 121/1981 sul nuovo ordinamento della pubblica sicurezza, su cui l'interessante ricostruzione storica di Michele Di Giorgio (2019)



forze armate in operazioni di ordine pubblico<sup>5</sup> e nel controllo delle frontiere<sup>6</sup>. L'impressione è che nel dibattito pubblico le conseguenze di lungo termine di tale commistione tra dimensione interna e dimensione esterna della sicurezza siano largamente sottovalutate.

---

<sup>5</sup>In Italia abbiamo avuto due grandi esempi di coinvolgimento dei militari in operazioni civili di ordine pubblico, l'operazione "Vespri siciliani" attiva dal 1992 e il 1998 e l'operazione "Strade sicure", lanciata nel 2008. La prima, che resta forse una delle più vaste operazioni di ordine pubblico mai lanciate nel nostro paese, fu una risposta alla sfida che la Mafia aveva

lanciato allo Stato, la seconda venne al contrario lanciata per rispondere alla criminalità comune, finendo per essere prorogata ed estesa ad altri obiettivi senza un chiaro disegno strategico. Su entrambe, si veda Battistelli 2016.

<sup>6</sup>Sul tema della militarizzazione del controllo delle frontiere mi sia consentito un rimando a Campesi 2018.

**Bibliografia**

- Athens L. H., Rhodes R. (2017), *The creation of dangerous violent criminals*, London, Routledge.
- Banton M. (1964), *The policeman in the community*, London, Tavistock.
- Battistelli F. (2016), *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, Donzelli, Roma
- Bittner E. (1970) *The functions of the police in modern society. A Review of Background Factors, Current Practices, and Possible Role Models*, Chevy Chase (Maryland), National Institute of Mental Health.
- Byrne J., Priestley W. (2015), *Police oversight mechanisms in the Council of Europe Member States*, Strasbourg Council of Europe Publishing.
- Campesi G. (2018), "Italy and the Militarization of the Euro-Mediterranean Border Control Policies", in Burroughs E. and Williams K. (eds.), *Contemporary Boat Migration. Data, Geopolitics and Discourses*, Rowman & Littlefield, London, pp. 51-74.
- Collins R. (2009) *Violence: A Micro-Sociological Theory*, Princeton University Press.
- Di Giorgio M. (2019), *Per una polizia nuova: il movimento per la riforma della Pubblica Sicurezza (1969-1981)*, Viella.
- Goldstein J. (1960), "Police discretion not to invoke the criminal process; low-visibility decisions in the administration of justice", *Yale Law Journal*: 543.
- Preve M. (2014), *Il partito della polizia: Il sistema trasversale che nasconde la verità degli abusi e minaccia la democrazia*, Roma: Chiarelettere.



**N. 1/2021 Norme e pratiche di tutela dei diritti fondamentali in carcere**

a cura di Perla Arianna Allegri, Michele Miravalle, Daniela Ronco e Giovanni Torrente

**AUTORI**

**Claudio Sarzotti**, professore ordinario di Sociologia del diritto presso il Dipartimento Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino. È presidente dell'Associazione Diritto e Società e direttore scientifico del Museo della memoria carceraria di Saluzzo.

**Perla Arianna Allegri**, PhD in Diritti e istituzioni, attualmente borsista di ricerca presso il Laboratorio dei Diritti Fondamentali del Collegio Carlo Alberto di Torino. È membro dell'Osservatorio nazionale di Antigone sulle condizioni di detenzione.

**Adalgiso Amendola**, professore ordinario in Filosofia del Diritto presso l'Università degli Studi di Salerno

**Cinzia Blasi**, laureata in Diritto per le imprese e le istituzioni presso l'Università degli Studi di Torino. Si occupa di progettazione, grant writing, fundraising e project management in ambito sociale, lavorando con le organizzazioni non profit come libera professionista.

**Giuseppe Campesi**, professore associato di filosofia e sociologia del diritto presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro", dove insegna "Migrations, borders and human rights" e "Crimine, pena e società". Presso la medesima università è Direttore del Master di primo Livello in "Criminologia e politiche per la sicurezza".

**Elia De Caro**, avvocato del foro di Bologna e difensore civico dell'Associazione Antigone

**Francesco Marco de Martino**, ricercatore di Diritto penale nell'Università degli Studi di Napoli Federico II, ove insegna Diritto penale presso il Dipartimento di Scienze politiche e Criminologia presso il Dipartimento di Giurisprudenza.

**Andreaa Diani**, laureata in Giurisprudenza, volontaria di servizio civile presso il Polo universitario penitenziario dell'Università degli Studi di Torino, collaboratrice presso l'associazione La Rete delle Donne, attiva

nell'ambito dei temi della parità di genere e della violenza di genere.

**Antonio Pedro Dores**, professore aggregato di Sociologia presso l'ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

**Anna Kasapoglou**, PhD in Criminology, Democritus University of Thrace, Affiliated Staff, Hellenic Open University

**Dimitris Koros**, PhD in Penitentiary Policy, Affiliated Staff, Hellenic Open University

**Nikolaos Koulouris**, Associate Professor, Department of Social Policy, Democritus University of Thrace

**Michele Miravalle**, ricercatore in Filosofia del Diritto presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino. È coordinatore dell'Osservatorio di Antigone sulle condizioni di detenzione in Italia.

**Alessandro Monacelli**, laureato in giurisprudenza presso l'Università La Sapienza di Roma. Collabora con il Difensore Civico e con lo Sportello per i Diritti della Casa Circondariale di Roma-Rebibbia.

**Giuseppe Mosconi**, già professore di sociologia del diritto all'Università di Padova, presidente di Antigone Veneto.

**Daniela Ronco**, ricercatrice in Sociologia giuridica, della devianza e mutamento sociale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino. Membro dell'Osservatorio di Antigone sulle condizioni di detenzione e dello European Prison Observatory, è responsabile della formazione di Antigone.

**Gaetano Silvestri**, giudice della Corte Costituzionale e presidente della stessa negli anni 2013 e 2014.

**Silvia Talini**, ricercatrice di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi «Roma Tre»

**Giovanni Torrente**, ricercatore in Filosofia del Diritto presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino. Membro dell'Osservatorio di Antigone sulle condizioni di detenzione e dello European Prison Observatory, è responsabile della formazione di Antigone.









# ANTIGONE

PER I DIRITTI E LE GARANZIE NEL SISTEMA PENALE