

ISBN 9788833691121  
ISSN 2612-0437



# MANTUA HUMANISTIC STUDIES

*Volume XIV*



# Mantua Humanistic Studies

Volume XIV

Edited by  
GIOVANNI PASTA



UNIVERSITAS  
STUDIORUM

The scientific series “Mantua Humanistic Studies” (ISSN 2612-0437) is devoted to collect studies, proceedings, and papers in the field of Humanities. Every volume is peer-reviewed, and is published with its own ISBN code. A full electronic version (PDF) of the volume is shared for free in “Gold Open Access” – and fully indexed – on Google Books database. Moreover, traditional paper copies are available for purchasing at major booksellers. Peer-reviewing process for MHS is operated on each proposed essay, and can be conducted by members of Publisher’s Scientific Committee or by external reviewers. Every single Author accepts his own full responsibility for the originality and paternity of the published text. Accepted topics of MHS include the whole field of Humanities, and namely: Anthropology, Archaeology, Arts (Visual Arts, Architecture), Classics, Philology, Philosophy, Law and Politics, Linguistics, Literature, Sociology, Economics. Correspondent scientific classification in Italy covers the following fields (cf. D.M. 855/2015): Area 10 “Scienze dell’antichità, filologico-letterarie e storico-artistiche”; Area 11 “Scienze storiche, filosofiche, pedagogiche, psicologiche”; Area 12 “Scienze giuridiche”; Area 13 “Scienze economiche e statistiche”; Area 14 “Scienze politiche e sociali”.

International Scientific Committee:

Edoardo Scarpanti (Direttore), Accademia Nazionale Virgiliana

Paolo Carpeggiani, Politecnico di Milano

Sarah Cockram, University of Edinburgh, U.K.

Alberto Grandi, Università degli Studi di Parma

Beatrice Nicolini, Università Cattolica del Sacro Cuore

Luisa Mucciantè †, Università degli Studi “G. d’Annunzio” di Chieti-Pescara

Riccardo Roni, Università degli Studi di Urbino “Carlo Bo”

Donald C. Sanders, Samford University, Birmingham (AL), U.S.A.

© 2021, Universitas Studiorum S.r.l. - Casa Editrice

via Sottoriva, 9 - 46100 Mantova (MN)

P. IVA 02346110204

[www.universitas-studiorum.it](http://www.universitas-studiorum.it)

Progettazione grafica di Collana:

Ilari Anderlini, Art Director

Impaginazione e redazione:

Luigi Diego Di Donna

Prima edizione nella Collana “Mantua Humanistic Studies” febbraio 2021

Finito di stampare nel febbraio 2021

ISBN 978-88-3369-112-1

## Summary

L'emergenza pandemica e la rivolta carceraria in Italia: alcune questioni penitenziarie ancora aperte <i>Giovanni Chiola</i>	5
La Peste di Giustiniano tra diritto, storia e società <i>Luigi Sandirocco</i>	47
Dalla nascita al nuovo ruolo di una associazione regionale di Stati. Alcuni aspetti economici e politici dell'ECOWAS <i>Giovanni Pasta</i>	95
Etnicità e integrazione. Alle origini dei nuovi caratteri del migrante. Il caso dei lucchesi in Nord America <i>Giovanni Pasta</i>	127
Geografia culturale e migrazioni. Le risorse. Linguaggio, mestieri e comunicazione dei lucchesi in America ad inizio XX secolo <i>Giovanni Pasta</i>	165
Il rito come "atto sociale" fondamentale. Roy Rappaport e la teoria durkheimiana <i>Roberto Marchisio</i>	199
Danni riflessi da morte e da lesioni personali di un familiare a causa del fatto illecito di un terzo <i>Tommaso Arrigo</i>	227
El daño patrimonial en caso de muerte <i>Tommaso Arrigo</i>	261



# L'emergenza pandemica e la rivolta carceraria in Italia: alcune questioni penitenziarie ancora aperte<sup>1</sup>

GIOVANNI CHIOLA  
Università degli studi di Napoli Federico II

## Abstract

The pandemic emergency, which has inevitably involved penitentiary institutions, has frightened prisoners not only because of the greater contagiousness of the virus in closed places such as prisons, but also in the face of the flood of restrictive prescriptions dictated by the Prime Minister's decrees. These decrees have effectively compressed the right of inmates to affectivity and communication. There has been an emergency within the emergency in 21 penitentiary institutions where protests, looting and evasions have been carried out. This is a useful starting point to address some of the unresolved issues that Covid-19 has removed the veil from.

**Keywords:** prison overcrowding, covid-19, suicides, digital divide, prison riots.

## 1. Introduzione

Alla vigilia dell'anniversario della nascita dell'epidemia da Covid-19, che in Italia ha contagiato numerose persone,<sup>2</sup> con il presente contributo volevo svolgere alcune riflessioni su alcune questioni legate al sistema penitenziario italiano. L'epidemia

---

1. Il presente contributo è stato sottoposto al processo di double blind peer review.

2. Fino a oggi, in dieci mesi, il Covid-19 è costato la vita di oltre 60.000 italiani (0,09%). I decessi legati in maniera indiretta alla pandemia provocata dal virus Sars-CoV-2 sono in realtà molti di più. Cfr. <https://www.fondazioneveronesi.it/magazine/articoli/cardiologia/pandemia-a-due-facce-decessi-in-aumento-non-soltanto-per-covid-19>.

che si è diffusa molto rapidamente, colpendo dapprima la popolazione presente nelle zone “rosse”, successivamente quella esterna ad esse, è arrivata inevitabilmente a lambire le carceri italiane.<sup>3</sup> La criticità principale che ha coinvolto gli istituti pe-

---

3. Per una ricostruzione normativa di quanto accaduto durante l'emergenza pandemica si deve prendere le mosse dalla dichiarazione da parte dell'OMS, dell'emergenza di sanità pubblica di interesse internazionale. Il Governo italiano dopo i primi provvedimenti cautelativi adottati a partire dal 22 gennaio 2020, ha proclamato lo stato di emergenza e messo in atto le prime misure di contenimento del contagio di livello nazionale. Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile che disciplina i primi interventi urgenti relativi “al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili” del 3 febbraio 2020; il Ministero della Salute ha aggiornato la circolare del 1 febbraio 2020 contenente “Indicazioni per la gestione degli studenti e dei docenti di ritorno o in partenza verso aree affette della Cina”; Ordinanza Ministro della salute del 21 febbraio 2020 sulle misure di isolamento quarantenario obbligatorio per i contatti stretti con un caso risultato positivo; D.L. 23 febbraio 2020, n. 6 che introduce misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-2019; DPCM 23 febbraio 2020 per i Comuni delle Regioni Lombarde e Veneto interessati dalle misure di contenimento del contagio da Coronavirus; DPCM 1 marzo 2020; DPCM 4 marzo di contenimento sull'intero territorio nazionale del diffondersi del Coronavirus; DPCM 8 marzo 2020 recante ulteriori misure per il contenimento e il contrasto del diffondersi del virus Covid-19 sull'intero territorio nazionale; DPCM 9 marzo 2020 recante nuove misure per il contenimento e il contrasto del diffondersi del virus Covid-19 sull'intero territorio nazionale; DPCM 11 marzo 2020; D.L. 17 marzo 2020, n. 18 (Cura Italia). Ordinanza del Ministro della salute 20 marzo 2020; DPCM del 22 marzo 2020; D.L. 25 marzo 2020, n. 19 che introduce misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19; DPCM 1° aprile 2020; DPCM 26 aprile 2020, sulla fase due di contenimento dell'emergenza Covid-19; D.L. 16 maggio 2020, n. 33; DPCM 14 luglio 2020; D.L. 30 luglio 2020, n. 83. DPCM 7 settembre 2020; D.L. 7 ottobre 2020, n. 125 di proroga della dichiarazione dello



nitenziari, che ha coinciso tra l'altro, con l'inizio del lockdown in Italia, – per cui è stata percepita come una doppia emergenza – è stata la violenta sommossa verificatasi in 49 istituti penitenziari di 14 Regioni, a partire dallo scorso 7 marzo in cui sono deceduti alcuni detenuti e spinto le procure ad aprire le opportune indagini.<sup>4</sup>

Inizialmente, le decisioni del Governo per fronteggiare la diffusione del coronavirus hanno provveduto a limitare i contagi attraverso una politica normativa a “staffetta”<sup>5</sup> rimasta in vigore

---

stato di emergenza epidemiologica; DPCM 13 ottobre 2020 sulle misure di contrasto e contenimento dell'emergenza Covid-19; DPCM 18 ottobre 2020 di integrazione del precedente DPCM del 13 ottobre; DPCM 24 ottobre 2020 contenente le nuove misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19; DPCM 3 novembre 2020, contenente nuove misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19; Ordinanza del Ministero della salute 4 novembre, per individuare le Regioni che sono considerate ad alto rischio; D.L. del 9 novembre 2020, n. 149, (Decreto Ristori bis).

4. Cfr. la Nota del 12 marzo 2020, Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà, in cui a seguito delle rivolte carcerarie sono state trasferite 1500 persone in diversi istituti e 13 sono stati i decessi collegati agli eventi.

5. Dapprima l'art. 10, c. 14, del D.L. 2 marzo 2020, n.9, che aveva fissato la data limite per la sospensione dei colloqui con i familiari in carcere al 31 marzo 2020, successivamente la l. 24 aprile 2020, n. 27 di conversione del D.L. 17 marzo 2020, n. 18 attribuiva al magistrato di sorveglianza la facoltà di sospendere, sino al 31 maggio 2020, la concessione dei permessi premio e della semilibertà; mentre l'art. 83 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, ha prorogato la sospensione dei colloqui al 30 giugno 2020; infine il D.L. 28 ottobre 2020, n. 137 ha esteso la proroga della sospensione dei colloqui fino al 31 dicembre 2020, mentre sono stati implementati e slittano al 31 gennaio 2021 i benefici straordinari previsti dal Decreto Ristori (D.L. 28 ottobre 2020, n. 137), come le licenze premio per i detenuti “semiliberi”, dei permessi premio per i detenuti comuni e inoltre, l'ipotesi eccezionale e

fino al 30 giugno 2020, che ha blindato il Paese “Italia”, estendendo la zona a rischio a tutte le Regioni italiane per garantire la tutela della salute dei cittadini, gravemente messa a repentaglio dal coronavirus COVID-19. Successivamente, dopo un periodo di tregua, il legislatore emergenziale ha adottato numerosi altri decreti di contenimento del contagio da coronavirus.<sup>6</sup>

Il diritto all’affettività dei reclusi è stato immediatamente compreso, non a causa di un concreto pericolo per la sicurezza e la prevenzione dei reati, ma di alcuni provvedimenti sanitari,<sup>7</sup> sulla cui base sono state adottate le circolari DAP.<sup>8</sup> Anche in

---

unica della detenzione domiciliare.

6. Decreto Ristori (D.L. 28 ottobre 2020, n. 137), che introduce misure straordinarie e urgenti volte a favorire la concessione, ai soggetti che scontano la pena in carcere, di alcuni benefici extra-murari; D.L. 5 gennaio 2021, n. 1, che dispone ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da Covid-19.

7. La principale misura straordinaria legata all’emergenza sanitaria da COVID-19 è stata introdotta con il D.L. 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. decreto-legge Cura Italia), conv. con mod. in l. 24 aprile 2020, n. 27; D.L. 30 aprile 2020, n. 28 e D.L. 10 maggio 2020, n. 29, conv. con mod. in l. 25 giugno 2020, n. 70.

8. Sulle criticità legate allo strumento dinamico delle circolari si veda Satta 2012: 487 e ss. In dettaglio: Circolare DAP 22 febbraio 2020: “Raccomandazioni organizzative per la prevenzione del contagio del coronavirus”; Circolare DAP 25 febbraio 2020: “Ulteriori indicazioni per la prevenzione del contagio del coronavirus”; Circolare DAP 26 febbraio 2020: “Indicazioni per la prevenzione del contagio della diffusione del contagio da Coronavirus (Covid-19) presso le sedi del Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria”; Circolare DAP 10 marzo 2020: “Prevenzione della diffusione del contagio da coronavirus. Ulteriori indicazioni per il personale della Polizia Penitenziaria”; Circolare DAP 12 marzo 2020: “Colloqui a distanza per motivi di studio ed utilizzo

carcere, come nel “Paese” Italia, era in gioco la salute, bene costituzionalmente garantito, la cui tutela, anche ai danni dei diritti individuali dei detenuti, poteva legittimamente essere affidata al legislatore.<sup>9</sup> Semmai, nell’attuale situazione di emer-

---

della posta elettronica. Attuazione negli Istituti Penitenziari delle misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19”; Circolare DAP 12 marzo 2020: “Disposizioni in merito ai colloqui visivi e telefonici dei detenuti in Alta Sicurezza”; Circolare DAP 13 marzo 2020: “Ulteriori indicazioni operative per la prevenzione del contagio da coronavirus negli istituti penitenziari; Circolare DAP 20 marzo 2020: “Indicazioni per la prevenzione della diffusione del contagio da coronavirus. Seguito a circolare 13 marzo 2020”; Circolare DAP 21 marzo 2020: “Colloqui detenuti con i propri familiari”; Circolare DAP 4 maggio 2020: “DPCM 26 aprile 2020, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19”; Circolare DAP 12 maggio 2020: “Ripresa dello svolgimento dei colloqui di cui agli artt. 18 legge 354 del 1975 e 37 del DPR 230 del 2000”; Circolare DAP 21 maggio 2020: “Ripresa delle celebrazioni liturgiche all’interno degli istituti penitenziari”; Circolare DAP 16 giugno 2020: “Sospensione dell’efficacia delle disposizioni impartite con la nota n. 95907 del 21 marzo 2020: “Segnalazione all’autorità giudiziaria”; Circolare DAP 30 giugno 2020. “Linee per la gestione della vita degli II.PP. nel tempo successivo al 30 giugno 2020”; Circolare DAP 22 ottobre 2020. “Monitoraggio dei casi di Covid-19 e misure da adottare”; Circolare DAP 10 novembre 2020. “Monitoraggio dei casi di Covid-19 e nuove misure da adottare”; Circolare DAP 17 novembre 2020.

9. Sent. Corte cost. 245 del 2020, punto 9.2 del *considerato in diritto*, dove leggiamo: «Intento del legislatore è, certamente, quello di imporre ai giudici che abbiano concesso la detenzione domiciliare in surroga o – direttamente – il differimento della pena ex. Art. 147 del codice penale per ragioni connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19. L'obbligo di periodiche e frequenti rivalutazioni della persistenza delle condizioni che hanno giustificato la concessione della misura... al fine di verificare a cadenze temporali ravvicinate, durante l'intero corso della misura disposta, la perdurante attualità del bilanciamento tra le imprescindibili esigenze di

genza sanitaria, di fronte all'alluvione delle prescrizioni limitative dettate con i decreti del Presidente del Consiglio, potrebbe dubitarsi della legittimità della fonte utilizzata. Anche se il legislatore può affidare a fonti subordinate la concreta disciplina delle misure sanitarie, la scelta quale fonte del decreto del Presidente del Consiglio (D.Lgs. 1/2018; D.L. 6/2020; D.L. 19/2020) può suscitare dubbi di legittimità.<sup>10</sup>

La soluzione monocratica prescelta escludeva quella collegiale governativa, sottraendosi così, non soltanto alla garanzia della responsabilità politica del Governo, ma anche al controllo del Presidente della Repubblica sugli atti normativi da quest'ultimo adottati e al controllo necessario del Parlamento, a meno di non giustificare qualunque rivolgimento istituzionale con l'emergenza sanitaria. La sospensione in via precauzionale dei colloqui con i familiari (art. 18 Op.), dei permessi premio (art. 30-ter Op.), del regime di semilibertà (artt. 48-50 Op.) e del lavoro esterno (art. 21 Op.),<sup>11</sup> rendevano le condizioni deten-

---

salvaguardia della salute del detenuto e le altrettanto pressanti ragioni di tutela della sicurezza pubblica, poste in causa dalla speciale pericolosità sociale dei destinatari della misura», in cui si evidenzia la necessità del bilanciamento tra le imprescindibili esigenze di salvaguardia della salute del detenuto e le altrettanto pressanti ragioni di tutela della sicurezza pubblica».

10. *Ex plurimis*, Luciani 2020.

11. D.L. 23 febbraio 2020, n. 6 che introduce misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-2019 e D.L. 2 marzo 2020, n. 9, che stabiliva per il sistema carcerario la sospensione dei colloqui a vista e, laddove possibile, il loro svolgimento a distanza mediante corrispondenza telefonica con i congiunti e altre persone a cui hanno diritto i detenuti collocati nei comuni appartenenti alle originarie «zone rosse» (alcuni comuni della Lombardia e del Veneto).

tive ancora più afflittive.<sup>12</sup> Aggravandosi l'emergenza sanitaria, sono state adottate ulteriori misure ancora più restrittive che, poco prima della loro emanazione, assieme alla paura da contagio in luoghi che tra l'altro erano fortemente vulnerabili a causa della più contagiosa<sup>13</sup> e rapida diffusione epidemiologica,<sup>14</sup> ha funto da detonatore all'interno della popolazione carceraria, provocando proteste e numerose reazioni a catena.

Quanto accaduto nella notte a cavallo dell'8 e 9 marzo, conferma che si sia trattato di episodi non affatto ricollegabili alle sommosse passate.<sup>15</sup>

---

12. La Circolare DAP, 22.2.2020 stabiliva limiti all'accesso agli istituti per gli operatori e le "terze persone" residenti o comunque dimoranti nei comuni della c.d. "zona rossa" e la sospensione delle traduzioni dei detenuti verso e dagli istituti penitenziari rientranti nella competenza dei Provveditorati di Torino, Milano, Padova, Bologna e Firenze.

13. Dati ufficiali del Ministero della giustizia, aggiornati al 29.12.2020, in [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_27.page](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_27.page). Su un totale di 51.887 detenuti risultano positivi 851 (1,64%), di cui 793 asintomatici, 31 sintomatici e 27 ricoverati. Risultano positivi 663 agenti di polizia penitenziaria su un totale di 37.153 (1,70%) e 66 persone appartenenti al personale amministrativo e dirigenziale dell'amministrazione penitenziaria su un totale di 4.090 (1,61%).

14. D.L. 8 marzo 2020, n. 11 con cui è stata estesa la zona rossa a tutto il territorio nazionale, prevedeva misure specifiche in materia giudiziaria e carceraria, come la facoltà da parte della magistratura di sorveglianza di sospendere alcuni importanti benefici penitenziari tra cui i permessi premio ex art. 30-ter Op. e il regime di semilibertà ez artt. 48 ss. Op., che rimanevano in vigore fino al 31 maggio 2020; DPCM 8 marzo 2020 recante ulteriori misure per il contenimento e il contrasto del diffondersi del virus Covid-19 sull'intero territorio nazionale; DPCM 9 marzo 2020 recante nuove misure per il contenimento e il contrasto del diffondersi del virus Covid-19 sull'intero territorio nazionale.

15. Il Ministro della giustizia ha riferito che sono morti a causa dell'ondata di

*A posteriori* è facilmente immaginabile che in carcere il tempo e lo spazio possono incidere profondamente sul corpo e la psiche dei detenuti, provocando forti reazioni a tale menomazione con comportamenti di autolesionismo e di natura depressiva, ma alle volte, con azioni piuttosto aggressive. Questi meccanismi reattivi possono manifestarsi in un'implosione nervosa oppure in un'esplosione di rabbia.

Da più di un quarto di secolo il clima del sistema carcerario si era rasserenato dopo che i detenuti hanno praticato una micro-conflittualità permanente ed estesa dentro gli istituti penitenziari, per cercare di ottenere migliori condizioni di vita interna, ma anche spazi di socialità interni ed esterni.<sup>16</sup> Prima ancora, verso la fine degli anni '60, i detenuti politici svolgevano una funzione di proselitismo tra quelli comuni per esercitare forti rivendicazioni politiche. Le occupazioni delle carceri consistevano in una tecnica di lotta interna da parte di prigionieri in rivolta per ottenere allentamenti della disciplina e riduzioni di pena. L'orchestrazione delle rivolte carcerarie era, pertanto, affidata per motivi ideologici, dapprima ai detenuti politici e successivamente ai boss delle associazioni di stampo mafioso.

Con l'entrata in vigore della legge Gozzini (l. n. 633 del 10 ottobre 1986), si sono dissolti i fenomeni diffusi di lotta e di disorientamento all'interno degli istituti penitenziari italiani. La popolazione carceraria stessa oggi ha cambiato volto, dal momento che in carcere non ci sono più di 20.000 persone

---

rivolte in carcere, dodici persone, diciannove evasioni, sei mila detenuti coinvolti nei disordini, seicento posti letto inagibili, danni per 35 milioni di euro cui si aggiungono 150.000 euro di psicofarmaci rubati. Cfr. Marietti 2020.

16. Agli inizi del 1980, il sequestro da parte delle Br del direttore centrale delle carceri, d'Urso, segnerà l'acme della violenza.

che, per titolo di reato o per affiliazione criminale, possono essere qualificate pericolose, mentre le altre 40.000 appartengono a quella che Margara, grande giudice di sorveglianza e capo dell'amministrazione penitenziaria, chiamava "detenzione sociale", ovvero, persone che sono in carcere perché prive di mezzi per starne fuori.<sup>17</sup>

A questo punto ci potremmo domandare se le ragioni di tale rivolta, che si è propagata nei giorni successivi con numerose proteste a catena, coinvolgendo in maniera diversa 49 istituti carcerari, siano ricollegabili al congelamento dei benefici penitenziari e delle misure alternative oppure se esiste dell'altro dietro a tali azioni dimostrative, come l'annosa questione del sovraffollamento penitenziario,<sup>18</sup> che dopo alcuni dati incoraggianti post-Torreggiani, ha ripreso il trend negativo.<sup>19</sup>

## **2. Il sovraffollamento nel "magazzino di carne umana"**<sup>20</sup>

Tra le principali cause delle sommosse carcerarie è opportuno menzionare l'annosa questione dell'aumento della popolazione detenuta, che si è verificato gradualmente fino all'emergenza sa-

---

17. A. Margara, al Seminario *Esclusione sociale e carcere, il ruolo e le potenzialità di un sistema associativo*, promosso da Arci Regione Toscana il 16.02.2004, parlava di discarica sociale composta dal 65% della popolazione penitenziaria da tossicodipendenti e immigrati.

18. Mazzucato 2014: 462.

19. Dai dati del Ministero della giustizia in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it) del 29 febbraio 2020, emerge su una capienza di 50.931 posti, la presenza di 61.230 detenuti, mentre nel 2014 erano circa 53.623.

20. Il Presidente della Camera dei Deputati, Laura Boldrini, in occasione della sua visita all'istituto di Regina Coeli del 22 luglio 2013 aveva utilizzato questa espressione per definire il carcere romano.

nitaria.<sup>21</sup> Occorre ricordare che nel primo decennio del 2000, in molti Paesi europei, tra cui l'Italia, il fenomeno era collegato al principio del “tough on crime”,<sup>22</sup> ovvero dell'inasprimento legislativo e dell'uso massiccio dei sistemi coercitivi di repressione dei reati. Ciò ha determinato in Italia, rispetto al resto dell'Europa, la *prison overcrowding*, ovvero una massiccia crescita della popolazione carceraria (raggiungendo il picco massimo di 68.258 detenuti). Questi numeri esagerati hanno subito un forte arresto e diminuzione a seguito della condanna da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, nella nota sentenza Torreggiani del 2013, arrivando alla fine del 2015 a 52.164 detenuti, per poi tornare a crescere negli ultimi anni. Si tratta di un fenomeno italiano piuttosto anomalo perché alla crescita del numero dei detenuti non corrisponde quello dei reati che sono diminuiti in misura superiore rispetto alla media del continente.<sup>23</sup> La ragione dell'aumento della popolazione penitenziaria, rispetto alla capienza regolarmente fissata, non poggia, quindi, sull'aumento lineare della criminalità e del numero delle persone detenute, in particolare degli stranieri.<sup>24</sup> Secondo un'indagine condotta da

---

21. Cfr. Palma 2020.

22. Simon 2007.

23. V. dati SPACE Consiglio d'Europa 2018, elaborati nel XV Rapporto sulle condizioni di detenzione. *Carceri in Europa, numeri e politiche*, in [www.antigone.it](http://www.antigone.it). Ad esempio, gli omicidi tra il 2015 e 2016 sono diminuiti del 14,6% contro una media del 3,3%; dal 2012 al 2016 le rapine sono diminuite del 24%; i furti in abitazione del 10%.

24. Dai dati del Ministero della Giustizia, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it), emerge che i detenuti stranieri presenti nelle carceri italiane al 31 ottobre 2019 sono il 33% ovvero 20.149 su una popolazione carceraria globale di 60.985. Circa 10 anni fa i detenuti stranieri erano il 37,15% ovvero 24.067 su una popolazione carceraria globale di 64.791.



Antigone,<sup>25</sup> il numero degli ingressi è in costante calo, dimostrando che il numero degli stranieri in carcere negli ultimi 10 anni, sia diminuito del 3,68%. Se nel 2003, ogni 100 stranieri residenti regolarmente in Italia l'1,16% degli stessi finiva in carcere, oggi la percentuale è scesa allo 0,36%. Il numero più alto di detenuti, allora, si spiega con la maggiore durata delle custodie cautelari, con l'inefficace legislazione sulle droghe, che tra l'altro, rappresenta una delle principali cause di ingresso e permanenza in carcere,<sup>26</sup> ma anche con lo scarso investimento nelle misure alternative. Infatti, è dimostrato che il tasso di recidiva è altissimo (68%), mentre è piuttosto basso quello che comprende le persone affidate ai servizi sociali (19%), tramite cui si sperimentano lavori manuali e attività di artigianato. La situazione italiana di sovraffollamento carcerario è talmente drammatica da costituire in sé una pena aggiuntiva.<sup>27</sup> Le carceri italiane, rispetto alla media europea che si attesta al 93%, sono molto più affollate con un tasso del 120%, ovvero anziché ospitare 100 detenuti, ne sono presenti 120. Dal 2008 ci ritroviamo in una situazio-

---

25. XV Rapporto di metà anno di Antigone, 25 luglio 2019 in [www.antigone.it](http://www.antigone.it).

26. Dai dati del Ministero della Giustizia del 30 giugno 2019, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it), emerge che fra le categorie di reato che presenta il più elevato numero di soggetti italiani e stranieri coinvolti risulta il reato contro il patrimonio (33.709), contro la persona (24.541) e della legge sulla droga (21.337).

27. Dai lavori preparatori della legge di conversione del D.L. n. 211 del 2011 emerge che “la questione relativa al sovraffollamento carcerario non può essere inquadrata come emergenza straordinaria, bensì come problematica strutturale che investe l'Italia ormai da più di quaranta anni.” Basti pensare che “nell'arco di circa sessant'anni sono stati emanati ben trenta provvedimenti d'indulto senza mai addivenire ad una riforma strutturale capace di risolvere il problema.”

ne di grande sovraffollamento, raggiungendo picchi estremi nel 2010/11 (68.258), che se nel quinquennio successivo, il numero sembrava normalizzarsi scendendo fino a 52.162 – ovvero superando di non troppo la media europea – è nuovamente aumentato negli anni successivi arrivando a 61.230.<sup>28</sup> Nei primi tre mesi di emergenza pandemica la magistratura di sorveglianza ha aumentato il numero delle misure alternative di detenzione domiciliare, grazie anche ad una deroga eccezionale, limitata nel tempo, alla legge 26.11.2010, n. 199, disposta dall'art. 123 del D.L. del 17.03.2020, n. 18 (c.d. Cura Italia), che ha ridimensionato i grandi numeri della popolazione carceraria (passando da 61.230 a 52.679 reclusi) senza, però, ancora raggiungere la soglia regolamentare.<sup>29</sup> Si è trattato dell'utilizzazione del principale strumento di decompressione carceraria, la cui valutazione, affidata al giudice, attraverso il bilanciamento del diritto alla salute con le esigenze di sicurezza, ha privilegiato le esigenze di natura umanitaria (sent. Corte cost. n. 264 del 2009). Gli effetti, che sono seguiti al decreto "Cura Italia", però, hanno avuto una durata limitata perché dopo un trimestre si è registrato una nuova crescita della popolazione detenuta.<sup>30</sup>

---

28. I dati del 29 febbraio 2020 sono forniti dal Ministero della Giustizia, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

29. Cfr., sulla piaga del sovraffollamento carcerario, Flick 2020, Giostra 2020 e Scandurra 2020, in [www.antigone.it](http://www.antigone.it). Cfr. Pugiotto 2016, che indicava nell'adozione delle misure straordinarie lo strumento per superare il preconcetto basato sulla chiusura del carcere al mondo esterno. Il sovraffollamento carcerario è diminuito assieme ai reati (-4,33%), al numero delle donne detenute (4,13%) e delle mamme di minori presenti negli Icam (da 370 a 298).

30. Dai dati del Ministero della Giustizia emerge che a fine luglio, le presenze in carcere erano 53.619, con un tasso di affollamento ufficiale al

Anche se il dato numerico è sceso notevolmente durante il Covid-19,<sup>31</sup> questi numeri continuano a preoccupare non poco, perché costituiscono una condizione di promiscuità coatta in istituti penitenziari ormai al collasso che mortificano la dignità degli esseri umani all'interno di strutture asfittiche. In questo periodo difficile di larga diffusione del coronavirus possiamo facilmente immaginare come la preoccupazione dei detenuti sia motivata dalla impossibilità di rispettare le regole sanitarie minime per evitare il contagio.

La Corte EDU è stata più volte chiamata ad intervenire in casi in cui era stata denunciata l'insalubrità degli ambienti destinati alla detenzione, il sovraffollamento e trattamenti lesivi della dignità della persona. Nel caso *Lind c. Russia* (n. 25664/05, del 6 dicembre 2007), la Corte ha accertato che costituiva un trattamento inumano e degradante il fatto che un detenuto sofferisse di patologia renale cronica in una condizione di sovraffollamento e senza la somministrazione di farmaci necessari. Anche nel caso *Nevmerjitsky c. Ucraina* (n. 54825/00 del 5 aprile 2005), la Corte ha riscontrato che i racconti del detenuto di denuncia delle condizioni degradanti del carcere, anche se non provati, coincidevano con quanto riportato dal Comitato per la Prevenzione della Tortura e dei trattamenti o delle pene inumani o degradanti (Cpt) sull'Ucraina e le malattie contratte dal detenuto confermavano l'insalubrità dell'ambiente.

---

106%, che in 24 istituti superava il 140% e, in tre, il 170%. Il 30 settembre 2020 sono presenti 54.277 ristretti a fronte di una capienza regolamentare di 50.570 unità.

31. DAP, Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato – sezione statistica, 31 dicembre 2020, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it), i detenuti presenti su una capienza di 50.562, sono 53.364, determinandosi un tasso di sovraffollamento pari al 105%.

### **3. La salute penitenziaria è ancillare alla questione emergenziale da Covid-19?**

Il diritto alla salute dei detenuti assume un rilievo etico pregnante perché la popolazione carceraria rappresenta un gruppo ad alta vulnerabilità psico-sociale, il cui livello di salute prima dell'incarcerazione è mediamente più basso rispetto alla popolazione generale. A questo riguardo è stato approvato il D.Lgs. n. 230 del 1999, che ha permesso il passaggio di competenze in materia di sanità penitenziaria dal Ministero di giustizia al Ministero di sanità per la programmazione dei servizi sanitari regionali negli istituti penitenziari e il controllo sul loro funzionamento, incidendo fortemente sul piano organizzativo della sanità carceraria. Il D.Lgs. n. 230, ha ritagliato i nuovi poteri del Direttore generale della struttura sanitaria che diventa responsabile della mancata applicazione e dei ritardi nell'attuazione del nuovo sistema assistenziale penitenziario. Infine, è stato chiarito il principio della parità assistenziale degli stranieri reclusi e delle persone libere, a prescindere dal regolare permesso di soggiorno in Italia. Alla luce di questi provvedimenti, le esigenze di sicurezza, male si conciliano con il pieno accesso al bene salute. La malattia delle persone detenute in carcere comporta un sottile bilanciamento fra il diritto alla salute del ristretto e il diritto-dovere dello Stato di far eseguire la condanna.

La legislazione italiana si è occupata da tempo di disciplinare la tutela della salute dei detenuti stranieri, sottolineando l'importanza di prevedere specifiche raccomandazioni precedute da adeguate indagini conoscitive (D.Lgs. n. 230 del 22 giugno 1999; DM Sanità, 21.04.2000; DPCM 1° aprile 2008; Linee di indirizzo per gli interventi del S.S.N. a tutela della salute dei

detenuti). All'interno di questa cornice giuridica è importante rafforzare una cultura di approccio alla diversità, attraverso una sufficiente informazione sui loro diritti e attenuando il disagio provocato da eventuali difficoltà comunicative e relazionali. Per affrontare meglio questi disagi, legati ancora di più all'isolamento sociale, a cui molti di loro sono soggetti, intervengono le associazioni del mondo del volontariato. Ecco allora che il diritto alla salute, riconosciuto dall'art. 32 Cost., *uti persona*, raggiunge lo *zenit* del suo sviluppo, anche se non dobbiamo tralasciare che in carcere, a causa del sovraffollamento, si verrebbe a parcellizzare, diventando poi più difficile da rivendicare. La sua essenza può consistere, come ha sostenuto l'OMS (2007), nello stato di completo benessere fisico, psichico e sociale, direttamente azionabile e dotato di una struttura simile ai diritti di libertà. Pertanto, larga attenzione deve essere dedicata ai trattamenti sanitari, all'autodeterminazione sanitaria e al godimento di un ambiente salubre, anche se questi devono essere collocati nella categoria dei diritti sociali. Il rischio è che la deriva procurata dal sovraffollamento carcerario, non soltanto amministrativizzi i diritti fondamentali, ma anche che i diritti sociali vengano declassati al rango di interessi gestiti amministrativamente e pertanto destinati a venire cancellati. Per quanto riguarda il trattamento sanitario dei detenuti sono state deliberate alcune raccomandazioni di natura organizzativa per fronteggiare l'emergenza sanitaria causata dal coronavirus, nelle sue prime fasi di sviluppo.<sup>32</sup> Nonostante

---

32. Raccomandazione del DAP del 22 febbraio 2020, n. 00611554, avente ad oggetto "raccomandazioni organizzative per la prevenzione del contagio del coronavirus"; Nota DAP del 25 febbraio 2020, "Ulteriori indicazioni per la prevenzione del contagio da coronavirus".

ciò, i trasferimenti penitenziari (sfollamenti, assegnazioni, trasferimenti a domanda o per motivi di sicurezza ecc.) da e verso gli istituti penitenziari che interessano le zone particolarmente esposte al contagio, non sono state completamente bloccate, ma presupponevano delle modalità di esecuzione da concordare fra direzioni interessate e gli organi di giustizia competenti. I c.d. nuovi giunti subivano uno specifico preliminare monitoraggio, con la possibilità di utilizzare anche uno spazio di pre-triage (all'interno di tensostrutture fornite dal Dipartimento di Protezione civile),<sup>33</sup> ma il tutto avveniva all'interno della comunità chiusa del carcere, come anche esternamente ad essa, con molta superficialità, non tenendo conto del sovraffollamento carcerario e del trattamento sanitario dei detenuti. Lo stesso valeva per l'accesso dall'esterno e le visite che si affidavano all'autodichiarazione fornita dai visitatori, in cui si attestava di non presentare sintomi influenzali, ma soprattutto di non provenire o di non aver soggiornato negli ultimi quattordici giorni in paesi ad alta endemia o territori nazionali sottoposti a misure di quarantena, di non essere comunque a conoscenza di aver avuto contatti con persone affette da Covid-19. In sostanza i detenuti devono sentirsi parte della comunità esterna anche per quanto concerne il sacrificio a cui sono sottoposte tutte le persone libere.

#### **4. La misura alternativa della semilibertà, messa a dura prova dal Covid-19**

Una categoria di detenuti fortemente penalizzata dal coronavirus è quella dei semiliberi. La semilibertà può essere considerata una misura alternativa impropria, in quanto rimanendo il

---

33. Circolare DAP, 25.2.2020; Circolari DAP del 13 e 20.3.2020.

soggetto in stato di detenzione, il suo reinserimento sociale è parziale. Nello specifico, consiste nel concedere al condannato e all'internato di trascorrere parte del giorno fuori dall'istituto penitenziario per partecipare ad attività lavorative, istruttive o comunque utili al reinserimento sociale (art. 48 Op.). Questa misura consiste nel reintegro parziale del detenuto nel mondo libero, in attesa della scarcerazione definitiva. Lo svolgimento dell'attività lavorativa diventa uno strumento educativo del detenuto alle regole della società civile. La semilibertà può essere applicata soltanto ai condannati definitivi e agli internati, ma non agli imputati e permette di assegnarli in appositi istituti o sezioni autonome di istituti ordinari. Se il condannato non è affidato in prova al servizio sociale, la pena dell'arresto e della reclusione non superiore a sei mesi, possono essere espiate in regime di semilibertà, come, in regime di semilibertà, possono essere espiate le pene medio-lunghe dopo che il detenuto abbia scontato almeno la metà della pena (2/3 nel caso dei reati ex art. 4bis), oppure 20 anni se condannato all'ergastolo; infine, anche per i reati non superiori a 3 anni nei casi in cui mancano i requisiti per concedere l'affidamento in prova ai servizi sociali. La semi-libertà può consistere nello svolgimento di un'attività non lavorativa, purché sia finalizzata al reinserimento sociale del detenuto, così come l'attività lavorativa potrebbe essere a titolo gratuito e non deve essere necessariamente di tipo subordinato, ma anche di tipo autonomo. A seguito della concessione della semilibertà, da parte del Tribunale di Sorveglianza, deve essere predisposto un programma da parte dell'equipe trattamentale del carcere in cui inserire il luogo del lavoro, le mansioni svolte dal semilibero e l'orario. Il magistrato di sorveglianza approverà il programma, purché in caso di attività lavorativa, che presupp-

pone una mobilità su un vasto territorio, venga dettagliatamente indicato ogni spostamento. Per la retribuzione dei semiliberi condannati e internati si può sostenere che possono esercitare gli stessi diritti che vengono riconosciuti ai lavoratori liberi osservando le sole limitazioni inerenti lo *status detentionis*. L'art. 54 del Re (DPR 230/00) stabilisce inoltre che:

i datori di lavoro dei condannati e degli internati in regime di semilibertà sono tenuti a versare alla direzione dell'istituto la retribuzione al netto delle ritenute previste dalle leggi vigenti e l'importo degli eventuali assegni per il nucleo familiare dovuti al lavoratore. I datori di lavoro devono anche dimostrare alla stessa direzione l'adempimento degli obblighi relativi alla tutela assicurativa e previdenziale.

La Cassazione (Corte di Cass., 3 febbraio 1989, n. 865) ha stabilito che la disposizione sia perfettamente in linea con l'ordinamento penitenziario, dal momento che i detenuti non possono detenere denaro e che si favorirebbe un maggiore controllo da parte dell'amministrazione penitenziaria sui semiliberi.

## **5. Le azioni di autolesionismo ed il fenomeno dei suicidi: le implosioni rabbiose dei ristretti come forma di protesta al sovraffollamento carcerario**

Il superamento della capienza carceraria, da parte dei detenuti, ha contribuito ad accrescere notevolmente, non soltanto il numero dei carcerati affetti da patologie mentali, ma anche ad amplificare gli stessi disturbi mentali.<sup>34</sup> Le azioni di autolesionismo, pertanto, possono costituire dei gesti di protesta nei confronti dell'amministrazione penitenziaria e dell'auto-

---

34. La Società Italiana di Medicina e Sanità Penitenziaria ha stimato che nel 2015, circa 42.000 detenuti (77%) su 54.000, convivevano con un disagio mentale, in [www.sanitapenitenziaria.org](http://www.sanitapenitenziaria.org).



rità giudiziaria, finalizzati a ripristinare una comunicazione con gli attori istituzionali, magari per conseguire dei benefici penitenziari, prima di allora negati. A dimostrazione della difficile vita all'interno del carcere, laddove il numero delle presenze risulta eccedente la capienza delle strutture, sono anche in aumento i suicidi dei detenuti.<sup>35</sup> I dati presenti nel dossier *Morire di Carcere*, fornito da *Ristretti Orizzonti* e aggiornati a gennaio 2021, segnalano che dal 2000 ad oggi i suicidi sono stati 1163, su un totale di 3.193 morti tra le persone private della libertà (Morti per cause non chiare, overdose, assistenza sanitaria disastrosa).<sup>36</sup> Nel 2019 sono stati 55 i suicidi nelle carceri italiane, denotando rispetto all'anno precedente un aumento delle morti,<sup>37</sup> mentre nel primo trimestre del 2020 si è registrato in assoluto il numero più alto di atti suicidari.<sup>38</sup>

---

35. Secondo i dati forniti dal Ministero della giustizia, dal 1990 al 2011, si sono suicidate 1128 persone rinchiusi nelle patrie galere. A partire dall'anno 2011 l'indagine è stata sostituita dall'elaborazione dei dati presenti nel sistema informativo *Eventi Critici*, in uso presso l'Ufficio per l'Attività Ispettiva e del Controllo – Sala Situazioni da cui risulta una graduale diminuzione del tasso dei suicidi per poi riprendere nel 2017 con 50 e addirittura 61 nel 2018.

36. È difficile tracciare un confine preciso tra overdose, quale esito imprevisto e non voluto dell'inalazione di gas e overdose come risultato di una volontà autolesionista.

37. Il dato viene riportato nella Relazione annuale del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale presentata nel 2020. I suicidi erano 50 nel 2017, 40 nel 2016, 39 nel 2015; i tentati suicidi sono stati 1.507 nel 2019; gli atti di autolesionismo sono cresciuti esponenzialmente passando da 6.889 del 2014 a 11.261 del 2018.

38. Cfr. Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà, *Bollettino* n. 34, 29 maggio 2020, in [www.garantenazionaleprivatiliberta.it](http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it). Ai primi di marzo il numero dei suicidi, da inizio anno, era pari a 12 (*Bollettino* n. 2, 12 marzo 2020).

Il dato significativo dimostra una crescita in termini assoluti e percentuali nonostante una recente politica preventiva sulle condotte suicidarie e autolesionistiche;<sup>39</sup> mentre nel 2015 si è suicidato un detenuto ogni 1200 detenuti presenti, nel 2020 se ne è suicidato uno ogni 950. Se riflettiamo sul tasso dei suicidi delle persone libere che è pari a 6 persone ogni 100 mila residenti, possiamo desumere che in carcere ci si ammazza diciannove volte in più che nella vita libera.<sup>40</sup> Il primato è tutto italiano dal momento che solo noi abbiamo un rapporto così sbilanciato fra popolazione carceraria e libera. In Francia il rapporto con l'esterno si ferma a 12,6 volte superiore; in Svezia a 9,3; in Spagna appena al 4,7.<sup>41</sup> I dati segnalano una realtà assai preoccupante che dimostra una significativa correlazione tra autolesionismo e affollamento. L'estrema concentrazione di detenuti in spazi ristretti costituisce una condizione di estremo disagio, ma anche una spia di gravi carenze organizzative e strutturali. Alcuni studi sottolineano che alle condizioni strutturali svantaggiose di alcune carceri (carezza di personale, sovraffollamento e scarsità di risorse trattamentali) si deve aggiungere lo stile di gestione "chiuso", ovvero incentrato maggiormente sulla tutela della sicurezza materiale, anziché sulla cura delle condizioni psico-fisiche dei detenuti.<sup>42</sup> A proposito dei suicidi, come sosteneva Foucault,<sup>43</sup> si tratta molto spesso di

---

39. Con deliberazione della Giunta provinciale n. 545, del 19 aprile 2019, è stato approvato il Piano provinciale di prevenzione delle condotte suicidarie relativo al sistema penitenziario per adulti.

40. Per un approfondimento sul suicidio e autolesionismo in carcere nel periodo 2002-2004 si veda Manconi e Boraschi 2006.

41. Tonacci 2019.

42. Manconi e Torrente 2015.

43. Foucault 2009.

gesti che simboleggiano il potere contrattuale ultimo da parte di persone che, anche se non hanno più voce, possono utilizzare come gesto estremo, almeno per essere riconosciuti come soggetti di diritto destinatari di diritti. Non sempre è dato sostenere che al sovraffollamento corrisponda un elevato aumento di eventi critici legati all'autolesionismo, dal momento che in un terzo dei casi riguarda detenuti che stavano per uscire. A parere del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale ciò potrebbe dipendere anche dalla paura di rientrare in società, soprattutto se sono indigenti e non hanno nessuno che li aspetti a casa e l'unico orizzonte sia una vita da reietto. Indubbiamente, potrebbe costituire un punto di partenza di atti anticonservativi e di una situazione di forte tensione carceraria, qualora combinati con fattori quali il mancato rispetto della metratura limite *ad personam*, oppure la mancanza di attività formative e lavorative.<sup>44</sup> Un dato che ci permette di fare maggiore chiarezza sul fenomeno suicidario è l'età media dei 37 anni, che spiegherebbe come i giovani non riescano ad affrontare la vita carceraria, sentendosi di finire in un buco nero di inessenzialità sociale.<sup>45</sup> Con il cambiamento del clima riformatore muta anche il tasso dei suicidi; a seguito della sentenza Corte EDU, dell'8 gennaio 2013, Ric 22635/03, *Torreggiani c. Italia*, l'andamento dei suicidi nelle carceri ita-

---

44. Dai dati DAP del 2016 emerge che gli atti di autolesionismo relativi alla totalità degli istituti penitenziari italiani consistevano in 8586 casi. Nel 2017 gli osservatori di Antigone hanno segnalato addirittura 5070 episodi di autolesionismo, un numero assai maggiore di quello dell'anno precedente, alla luce anche della considerazione che gli istituti detentivi visitati erano circa la metà del totale. Da ciò si potrebbe dedurre che la raccolta dei dati potrebbe risultare viziata e poco realistica.

45. Tonacci 2019.

liane seguiva un andamento positivo, volto alla diminuzione. Svanito il controllo e archiviate le procedure di infrazione, il carcere recupera la sua funzione di contenitore dei diseredati sociali. Questo abbandono di preziosi strumenti atti a ridurre la tensione carceraria ha contribuito a far aumentare il tasso dei suicidi e dei fenomeni di autolesionismo.<sup>46</sup>

Il Comitato nazionale di bioetica si era già espresso, in passato, sui suicidi all'interno degli istituti penitenziari, producendo un documento (25 giugno 2010) in cui si evidenziava che il tasso dei suicidi fosse di circa 20 volte superiore a quello nazionale, per non parlare del numero impressionante di condotte autolesionistiche. La prigione deve essere intesa, allora, non solamente come una pena, ma anche come un luogo degradante ma oserei aggiungere patogeno, dal momento che anche le forze di polizia penitenziaria sono fortemente colpite dal fenomeno suicidario che ha assunto proporzioni esponenziali rispetto alla media del Paese.<sup>47</sup> Il sovraffollamento, infatti, è

---

46. In forte contraddizione con i dati che avallano l'aumento dei casi di suicidio e autolesionismo sono in forte aumento la stipula dei protocolli di prevenzione del rischio di suicidio all'interno dei singoli istituti penitenziari. Ciò dimostrerebbe un approccio esclusivamente burocratico che vanificherebbe lo spirito su cui si fondano le specifiche raccomandazioni internazionali.

47. A dimostrazione delle particolari situazioni lavorative di stress all'interno di un istituto penitenziario, secondo i dati aggregati ufficiali dei suicidi presentati dal Ministero dell'Interno, nel quinquennio 2009-2014, a togliersi la vita sono stati 47 poliziotti penitenziari. Secondo i dati forniti dal Centro Studi di Ristretti Orizzonti, i suicidi tra gli appartenenti al Corpo di polizia Penitenziaria (1997-2018) erano in totale 143. Infine, si veda il sito: [www.poliziapenitenziaria.it](http://www.poliziapenitenziaria.it), in cui si constata una media di 7 suicidi all'anno ogni 100.000, che secondo i parametri ISTAT corrisponderebbe a 14,25 casi ogni 100.000. In sintesi, tra le fila della Polizia Penitenziaria ci si

una questione che incide non solamente sui detenuti che vengono privati di spazi vitali, ma anche sul personale che opera all'interno del carcere:<sup>48</sup> educatori, psicologi, agenti di polizia penitenziaria e direttori che senza alcun aumento di budget o personale, si trovano a fronteggiare una situazione emergenziale. Si tratta della sindrome da *burnout* che colpisce le “professioni dell'aiuto” come i medici, gli insegnanti, i vigili del fuoco e gli infermieri perché non riescono ad ottenere alcun miglioramento rispetto allo stress patito in carcere, causato dalle pesanti condizioni lavorative di sottorganico. Se volgiamo lo sguardo alla letteratura internazionale noteremmo come la ricerca sia orientata quasi esclusivamente all'intervento della prevenzione nei confronti dei fenomeni di autolesionismo.<sup>49</sup> Forse sarebbe opportuno, come sostengono alcuni studiosi, per risolvere il problema del sovraffollamento carcerario, discostarsi dal parametro della capienza legale che poi, grazie alla fantasia burocratica, si è flessibilizzato fino ad arrivare alla capienza tollerabile, ovvero a quella cifra massima compatibile

---

suicida 3 volte di più che nella società italiana.

48. Cfr. Brandi e Iannucci 2019. Gli A. contestano l'articolo di P. Buffa in cui sostiene che i suicidi si registrano fra i poliziotti penitenziari in misura minore rispetto alla popolazione generale incrociando i dati ISTAT e i dati presentati dal DAP.

49. Dai dati Space 2018 emerge che i Paesi in cui maggiormente si verificano i casi di suicidio (2017) sono: Andorra, Austria, Rep. Srpska, Czech Rep., Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Italy, Latvia, Netherlands, Norway, Serbia, Slovak Rep., Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland; i Paesi che si avvicinano alla media europea, invece: Portugal, UK; ed infine quelli che si trovano al di sotto della mediana europea: Armenia, Azerbaijan, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Georgia, Greece, Iceland, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Moldova, Monaco, Montenegro, North Macedonia, Poland, Romania, Russia, San Marino, UK.

con lo Stato di diritto e con una concezione del diritto laico.<sup>50</sup> Per altri studiosi del fenomeno, come il sen. Manconi,<sup>51</sup> la frequenza maggiore si riscontra nella fase immediatamente successiva all'ingresso, o comunque nell'arco dei primi sei mesi. Ecco allora che sono pervenuti alcuni rapidi interventi come gli accordi siglati dal Ministero della giustizia con le Regioni per realizzare piani locali, istituto per istituto, per arginare il fenomeno.<sup>52</sup> Sarebbe opportuno riflettere sulla crisi della giustizia e sui suoi risultati che coinvolgono il carcere. La riforma del carcere non può non tenere conto della riforma del Codice penale, perché ritenuto obsoleto e troppo ancorato ad una concezione di Stato autoritario, fascista e dittatoriale che ormai non hanno più luogo di esistere. Una riscrittura dei delitti e delle pene che permetta di scegliere i beni meritevoli della tutela dello Stato e un nuovo sistema sanzionatorio che, parta dall'abolizione dell'ergastolo fino all'individuazione delle pene alternative per condotte legate a fenomeni di tossicodipendenza, immigrazione e alcoolismo. In questa nuova visione il carcere sarebbe un'*extrema ratio* a cui ricorrere per delitti contro la persona, l'ambiente e reati moderni come le truffe informatiche, le speculazioni economiche e immobiliari, la criminalità organizzata dei "colletti bianchi". La recente dismissione di gran parte dei soggetti *border line* (soggetti emar-

---

50. Corleone 2011: 956 e ss.

51. Manconi 2002: 315 e ss.

52. Si tratta di linee guida per il trattamento dei soggetti a rischio: devono essere seguiti da una equipe multidisciplinare e devono vedere uno psichiatra entro le prime 12h di permanenza. Le celle non devono prevedere le finestre e le grate e i detenuti devono essere affiancati a quelli "anziani" ed infine, monitorati a vista. A seconda dei casi, l'amministrazione penitenziaria può valutare di incrementare i colloqui col personale e le chiamate ai familiari.

ginati come i vagabondi, i poveri, gli stranieri e le persone con disturbi psichici) che affollavano gli Opg (ospedali psichiatrici giudiziari), a seguito della L. 81 del 2014, ha costituito un passo importante, ma adesso, occorre agire sui reati che derivano dall'alcool e dalle sostanze stupefacenti, per ridurre le carceri italiane. Gli atti di autolesionismo o di suicidio sono stati fino all'inizio dell'emergenza pandemica, le uniche forme di protesta di un popolo di detenuti allo stremo, che non aveva la forza di reagire con atti di insubordinazione.

## **6. Le azioni di protesta e l'esplosione incontrollata della rabbia durante l'epidemia da coronavirus**

Il Ministero della giustizia aveva anticipato con una circolare<sup>53</sup> il decreto legge<sup>54</sup> con cui aveva intenzione di «sospendere dal 2 al 31 marzo 2020, i colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati, che verranno svolti a distanza, mediante, ove possibile, apparecchiature e collegamenti di cui dispone l'amministrazione penitenziaria e minorile o mediante corrispondenza telefonica, che può essere autorizzata oltre i limiti della normativa vigente». Occorre premettere che la disposizione del decreto-legge riguardante gli istituti penitenziari e gli istituti penali per minorenni concerneva i detenuti ubicati nelle carceri lombarde

---

53. Circolare DAP, 25.2.2020.

54. D.L. n. 9 del 2 marzo 2020, che all'art. 10, c. 14, stabilisce che dal 2 marzo «sino alla data del 31 marzo 2020 i colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati sono svolti a distanza, mediante, ove possibile, apparecchiature e collegamenti di cui dispone l'amministrazione penitenziaria e minorile o mediante corrispondenza telefonica». La tensostruttura offerta dalla Protezione civile è stata installata solamente in alcune prigioni.

e venete in cui si trovavano i comuni della c.d. “zona rossa” e non tutti gli altri ristretti presenti negli istituti del territorio nazionale, a meno che “ai colloqui partecipano persone residenti o che esercitano la propria attività lavorativa, produttiva o funzione nei comuni di cui all’allegato 1 al DPCM 1° marzo 2020”. Questa informazione è stata molto probabilmente interpretata male dai detenuti che spaventati dalle notizie provenienti dai mass-media sulla diffusione del coronavirus hanno ritenuto che l’epidemia fosse ormai incontenibile. Alla paura per sé stessi, dettata in un contesto fortemente sovraffollato, potrebbe aggiungersi la paura per i propri cari, che avrebbe contribuito ad infiammare le rivolte e a creare il panico collettivo.<sup>55</sup> Per non parlare delle fughe di notizie sul contagio di un agente penitenziario in servizio presso il carcere di Vicenza, come anche del primo caso di contagio nell’ospedale di Cotugno a Napoli, – presso cui si recavano abitualmente i detenuti degli istituti napoletani per sottoporsi a visite specialistiche extramurarie – che hanno creato ulteriore allarmismo. Al di là delle paure sul carattere particolarmente diffusivo dell’epidemia e sull’incremento dei casi sul territorio nazionale, le ragioni che hanno guidato i detenuti a protestare contro la decisione del Governo si basano sulla proibizione dei colloqui con i familiari, la sospensione dei permessi premio e del regime di semilibertà, motivati dalla necessità di evitare il rischio di contagio da coronavirus all’interno delle prigioni. Il Governo ha esteso tale sospensione a tutti gli istituti penitenziari italiani

---

55. A nulla sono servite le rassicurazioni sulla possibilità di utilizzazione della corrispondenza a distanza con i famigliari, forse perché consapevoli che sarebbe destinata a rimanere lettera morta nella gran parte degli istituti italiani. Cfr. Giostra 2020.



con il D.L. n. 11 dell'8 marzo 2020, differenziando la durata della sospensione dei colloqui diretti, fino al 22 marzo, rispetto a quella dei permessi premio e del regime di semilibertà, che è stata protratta addirittura fino al 31 maggio.<sup>56</sup> La disposizione si è rivelata tardiva rispetto alla diffusione epidemiologica e confermerebbe un atteggiamento superficiale del Governo dal momento che gli stessi agenti di polizia penitenziaria e i volontari che operano nel carcere hanno scambi costanti con l'esterno e dovrebbero essere sottoposti a quotidiani controlli sanitari, così come è necessario monitorarli assieme a tutti i detenuti (soprattutto quelli presenti nelle strutture carcerarie delle Regioni del Nord) per avere un controllo totale dell'intera popolazione carceraria a cui fornire i presidi medici indispensabili (mascherine e disinfettanti).<sup>57</sup> Recentemente, su

---

56. Il D.L. 8 marzo 2020, n. 11, (pubblicato in G.U. Serie Generale n. 60 del 8.03.2020) all'art. 2, punto 8 «sospende i colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati a norma degli articoli 18 Op., 37 del D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 e 19 del D.Lgs. 2 ottobre 2018, n. 121, sono svolti a distanza, mediante ove possibile, apparecchiature e collegamenti di cui dispone l'amministrazione penitenziaria e minorile o mediante corrispondenza telefonica, che può essere autorizzata oltre i limiti di cui all'art. 39, c.2, del predetto D.P.R. n. 230 del 2000 e all'art. 19, c.1 del D.Lgs. n. 121 del 2018»; l'art. 2, punto 9 ha «ampliato la sospensione della concessione di permessi premio di cui all'art. 30-ter, Op., del regime di semilibertà ai sensi dell'art. 48, Op. e del D.Lgs. 2 ottobre 2018, n. 121 nel periodo compreso tra la data di entrata in vigore del presente decreto-legge ed il 31 maggio 2020».

57. Il DPCM 8 marzo 2020 ha istituito presidi sanitari per evitare il diffondersi del virus all'interno degli istituti penitenziari sottoponendo a controlli i "nuovi giunti", ha disposto l'isolamento degli eventuali casi asintomatici, raccomandato la limitazione dei permessi e l'adozione di misure alternative di detenzione domiciliare soprattutto per quei detenuti sottoposti a regimi che permettano di entrare e uscire dal carcere, in materia

incarico del Garante nazionale delle persone detenute o private della libertà, si sono concluse le indagini effettuate dalle Procure sulla morte dei 13 detenuti, da cui è emerso un aspetto nuovo da ricollegare alle rivolte carcerarie. Si tratterebbe di violenze inferte dagli agenti della Polizia penitenziaria non per sedare le rivolte ma successive a queste, utilizzate per punire le persone detenute che hanno partecipato alle proteste, ai saccheggi e alle evasioni.<sup>58</sup>

La carcerazione, nel privare il soggetto della propria libertà, non deve disconoscere il primato della persona umana e dei suoi diritti, che sono previsti e protetti dalla Costituzione.<sup>59</sup> I principi dello Stato di diritto entrano definitivamente in carcere attraverso un incessante lavoro della Corte costituzionale in materia penitenziaria. Al riguardo si prenda in esame la sent. n. 26 del 1999 della Corte costituzionale che sostiene che la restrizione della libertà personale subita dai detenuti non deve trascinare con sé anche “il disconoscimento delle posizioni soggettive attraverso un generalizzato assoggettamento all’organizzazione penitenziaria”, dal momento che l’ordinamento costituzionale “si basa sul primato della persona umana e dei suoi diritti”. In precedenza, la stessa Corte con sent. n. 114 del 1979 aveva ribadito che la restrizione della libertà personale non doveva comportare una *capitis deminutio* di fronte

---

di colloqui ha stabilito che in casi eccezionali può essere autorizzato il colloquio personale, a condizione che si garantisca in modo assoluto una distanza pari a due metri. Cfr. Garuti 2012. Sull’insufficienza delle disposizioni governative per compensare il sacrificio imposto ai detenuti si veda <https://www.antigone.it/news/antigone-news/3279-coronavirus-la-mappatura-di-antigone-dei-provvedimenti-assunti-nelle-carceri>.

58. Bonini, Foschini, Pleuteri e Tonacci 2021: 19 e ss.

59. Pennisi 2002: 5.

alla discrezionalità dell'autorità preposta alla sua esecuzione. Il detenuto, dalla lettura combinata degli artt. 2, 13 e 27 della Costituzione, conserva in prigione i suoi diritti *uti persona*. I residui di libertà personale sono ammessi con riserva di giurisdizione (con atto motivato dell'autorità giudiziaria) e con riserva di legge (nei modi e casi stabiliti dalla legge), ma, ciò nonostante il detenuto è

titolare di un residuo di libertà incomprimibile ad libitum dall'amministrazione penitenziaria, residuo tanto più prezioso in quanto è l'ultimo ambito in cui può espandersi la sua personalità (sent. C.cost. n. 526 del 2000).

In linea di principio, le ulteriori limitazioni della libertà personale dei detenuti non possono non tenere in considerazione il rispetto del principio costituzionale che riserva all'autorità giudiziaria la formulazione di giudizi di disvalore sulla persona e l'adozione di misure degradanti. Si tratta però di misure strettamente necessarie ad assicurare l'esecuzione della pena detentiva che non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità (art. 27 Cost.). Da cui discende, secondo la sent. Corte cost. n. 114 del 1979, quale ulteriore principio di civiltà, che colui che subisce una condanna a pena detentiva, "gli sia riconosciuta la titolarità di situazioni giuridiche soggettive attive e garantita quella parte di personalità umana che la pena non intacca". I diritti dei detenuti *uti persona* potrebbero, allora, sintetizzarsi nel diritto all'eguaglianza formale, alla libertà personale, alla salute, alla libertà religiosa, alla famiglia, alla corrispondenza, all'abitazione, alla libertà di coscienza, all'identità personale e alla riservatezza. Questi diritti, rispetto al godimento da parte delle persone libere, hanno una diversa capacità espansiva che dipende molto dallo stato di detenzio-

ne. Il carcere, infatti, per esigenze di controllo e di sicurezza può comprimere tali diritti, anche se deve

permanere sempre un residuo inalienabile di libertà che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità individuale (sent. Corte cost. n. 349 del 1993).<sup>60</sup>

Le affezioni ulteriori, rispetto alla sentenza di condanna, non possono essere adottate con un semplice atto dell'amministrazione penitenziaria, ma necessitato di un atto giudiziario motivato.<sup>61</sup>

Le recenti restrizioni di natura cautelare sono state percepite dai ristretti come un attentato a quel *residuo inalienabile di libertà* anche se era stato giustificato dalla tutela di un bene superiore che non era più esclusivamente l'ordine pubblico, ma il perseguimento della sicurezza congiuntamente alla salute pubblica.

Non dimentichiamo che i diritti fino ad oggi riconosciuti ai soggetti detenuti sono in primo luogo quelli proclamati come universali dai diversi documenti internazionali, europei e costituzionali. La loro compressione, imposta dalla condizione di reclusi,

---

60. Sent. Corte Cost. n. 349 del 28 luglio 1993, in Giur. Cost., 1993, p. 2740. La pronuncia continuava poi: "Da ciò consegue che l'adozione di eventuali provvedimenti suscettibili di introdurre ulteriori restrizioni in tale ambito, o che, comunque, comportino una sostanziale modificazione nel grado di privazione della libertà personale, può avvenire soltanto con le garanzie (riserva di legge e riserva giurisdizione) espressamente previste dall'art. 13, secondo comma, della Costituzione".

61. La giurisprudenza ammette che l'Amministrazione penitenziaria possa adottare alcune misure afflittive per esigenze che non discendono da valutazioni negative della condotta o della personalità del condannato, ma da esigenze tecnico-organizzative. (Es. trasferimenti, perquisizioni e assegnazioni alle sezioni o istituti).

deve essere legittimamente limitata dalla Carta costituzionale.<sup>62</sup> L'emergenza da coronavirus anziché giustificare la necessità ed urgenza dei provvedimenti che restringevano ulteriormente le libertà dei carcerati è stata percepita come un fattore incompatibile con il sistema carcerario in cui il problema del sovraffollamento carcerario, anziché diminuire è accresciuto.

Da qui la necessità di bilanciare la “menomazione” dei superstiti diritti di libertà dei ristretti e di evitare un loro eccessivo isolamento che possa acuire nuovamente le tensioni carcerarie. L'art. 83, c. 16 del D.L. 17.3.20, n. 18, ha imposto i colloqui a distanza avvalendosi, ove possibile, di apparecchiature e collegamenti di cui dispone l'amministrazione penitenziaria o mediante corrispondenza telefonica oltre i limiti ordinari.<sup>63</sup>

Questo regime emergenziale, trasfuso nella circolare DAP 21.3.20, n. 96018, ha determinato il divieto dei colloqui “visivi” dei familiari dei detenuti (e quindi nemmeno dietro i vetri).<sup>64</sup> Il rigore di tale prescrizione ha poco a che fare con la diffusione del virus nelle carceri e con gli spostamenti dei familiari sul territorio.

---

62. In una lezione universitaria di Aldo Moro, Ministro della giustizia e leader della Democrazia Cristiana, Martinazzoli annotava: «Se la pena è evocata per porre riparo a un deragliamento della libertà, il costo da pagare può riguardare solo la libertà. Un costo certo alto, il più alto per l'uomo, ma proprio per questo non suscettibile di aggravii ulteriori. Ne deriva il dovere da parte dello Stato di garantire una modalità di esecuzione della pena che non aggiunga sofferenza a quella, già acerba, della perdita della libertà».

63. Cantone 2020.

64. La Circolare DAP 25.02.2020 aveva sostituito i colloqui visivi con familiari o terze persone con colloqui a distanza tramite video-telefonata, incrementando il numero delle telefonate o ricorrendo all'uso dei cellulari e della piattaforma Skype.

Anche le visite in carcere, episodiche e limitate nel tempo, potevano infatti rientrare a pieno titolo tra le eccezioni al divieto di circolazione dettate da “situazioni di necessità” previste dal DPCM 8.3.20.

Il regime emergenziale ha, per converso, ampliato le possibilità comunicative attraverso le videochiamate, via Skype, oltre che attraverso il telefono.<sup>65</sup>

Paradossalmente, però, l’apertura a soluzioni telematiche più vaste ha finito per accentuare il *digital divide* tra i detenuti appartenenti alla stessa comunità carceraria e tra le diverse comunità, non tutte dotate delle stesse apparecchiature e collegamenti.<sup>66</sup>

## 7. Conclusioni

Nel sistema italiano non è stata ancora introdotta l’affettività e la sessualità in carcere, perché non è stato modificato l’obbligo del “controllo a vista” in relazione ai colloqui visivi (art. 18, c.2 Op.).<sup>67</sup> Il motivo securitario poggia sul controllo visivo del personale di custodia sui colloqui dei detenuti e degli internati - in tal modo impedendo indirettamente loro di avere rapporti affettivi intimi, anche sessuali con il coniuge o con persona ad essi legata da uno stabile rapporto di convivenza – perseguendo

---

65. Cfr. anche la successiva Circ. DAP 30.1.19, n. 31246, intitolata “Utilizzo di Skype per l’effettuazione di videochiamate da parte dei detenuti ed internati con i familiari e/o conviventi”.

66. Zuddas 2020: 290. L’A. annovera tra le vittime del digital divide “intergenerazionale”, “di genere” e “linguistico-culturale”, oltre ai detenuti anche gli anziani, le donne non occupate, gli immigrati e i disabili.

67. Sulla questione è intervenuta anche la Corte costituzionale che, con la sent. n. 301 del 19 dicembre 2012, ha dichiarato l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell’art. 18, c.2 Op.

finalità generali di tutela dell'ordine e della sicurezza, ma anche di prevenzione dei reati. Ciò nonostante, la recente legge di delega del 23 giugno 2017, n. 103, per la riforma dell'ordinamento penitenziario era riuscita a modificare il percorso trattamentale dei detenuti con l'approvazione dell'art. 11, c.1, lettera f), del D.Lgs. 2 ottobre 2018, n. 123, che all'art. 15 Op., ha previsto che debba svolgersi "agevolando opportuni contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia". Si è trattato di un piccolo passo verso il riconoscimento dell'identità sociale dei ristretti, mediante alcune misure volte a favorire un adeguato inserimento affettivo e sociale, una volta espiata la pena.<sup>68</sup>

Nel caso però di totale negazione di questi legami familiari, come è avvenuto con il suddetto D.L. 11/2020, si potrebbero determinare ulteriori forti squilibri psico-fisici da parte della popolazione carceraria, costituendo le relazioni affettive – seppur minime – un sostegno vitale per chi sta scontando la pena.<sup>69</sup> È dimostrato che le conseguenze negative della carcerazione sono agevolate enormemente in 31 su 47 degli Stati facenti parte del Consiglio d'Europa<sup>70</sup> e in numerosi istituti

---

68. DAP, *Le dimensioni dell'affettività*.

69. Codd 2004: 2.

70. I colloqui intimi nel carcere sono ammessi in Canton Ticino, in cui si possono trascorrere momenti d'intimità con i propri familiari o amici; in Spagna è concessa come premio, una visita al mese, più una seconda per tutti coloro che hanno una relazione affettiva (mogli, fidanzate); in Svezia e Germania possono accedere sia i fidanzati che i familiari che possono vivere per alcuni giorni in piccoli appartamenti all'interno degli istituti di pena; in Olanda esistono le visite non sorvegliate una volta al mese in locali appositi o in cella; in Belgio le visite si possono effettuare una volta al mese, in Norvegia esistono i rapporti sessuali senza sorveglianza per un'ora in stanze simili a quelle d'albergo; in Croazia e Albania gli istituti di pena concedono incontri non controllati della durata di quattro ore.

penitenziari internazionali,<sup>71</sup> in cui si mantiene vivo il legame affettivo attraverso i colloqui, la corrispondenza telefonica e postale, che mantengono il detenuto in equilibrio, lo definiscono e lo identificano.<sup>72</sup> Anche in termini di organizzazione penitenziaria, la questione legata al diritto all'affettività potrebbe determinare effetti positivi. Infatti, una recente circolare Dap del 24.04.2010, n. 0377644 sui "Nuovi interventi per ridurre il disagio derivante dalla condizione di privazione della libertà e per prevenire fenomeni auto aggressivi", dimostra come sia necessario creare degli spazi all'interno del carcere, atti a valorizzare momenti di affettività o almeno per il semplice vivere quotidiano. Il legislatore, come sostenuto precedentemente, è ancora lontano da questo obiettivo, anzi attualmente deve cercare di colmare la grave lacuna affettiva causata dall'annullamento delle misure alternative e dei colloqui che a seguito dell'emergenza virale sono stati completamente azzerati. A questo proposito sarà indispensabile l'aumento del numero di telefonate previste dalla legge, sperimentare nuovi mezzi supplementari delle visite, come ad esempio, la corrispondenza telefonica<sup>73</sup> e le video-comunicazioni che siano in grado di

---

71. In Canada le visite fino a 72 ore avvengono in apposite roulotte esterne al carcere; in America, sin dagli anni Novanta, in un campo di lavoro del Mississippi, ogni domenica i prigionieri potevano ricevere la visita di una sex worker (lavoratrice del sesso); in India, Israele e Messico e altri Paesi latino-americani sono ammesse le visite intime.

72. Sampson, Laub e Wimer 2006: 465-508. Gli A. sostengono l'importanza del continuo contatto familiare, da parte dei detenuti, perché gli permette di rimanere in prossimità con la loro vita esterna a cui un giorno faranno ritorno.

73. La proposta di Antigone stabiliva che la direzione di ciascun istituto penitenziario deve provvedere all'acquisto di uno smartphone ogni



contemperare l'esigenza salutare con quella custodiale del detenuto. Ciò richiederà un grande sforzo organizzativo da parte dell'Amministrazione centrale e degli istituti, ma soprattutto un impegno che sia volto a favorire una comunicazione corretta e trasparente sui provvedimenti adottati in carcere e sul territorio nazionale che permetta di confutare le tante notizie false che possono diffondersi nelle carceri. Non sarà un'operazione facile, soprattutto l'ammodernamento degli strumenti di comunicazione audio-visivi, dal momento che la maggior parte delle strutture carcerarie (circa il 60%) non è attrezzata a fornire tali strumenti, minando così fortemente i diritti dei ristretti.<sup>74</sup> L'emergenza sanitaria dovrebbe essere affrontata sfoltendo la popolazione carceraria,<sup>75</sup> al riguardo le proposte politiche si sono concentrate sulla concessione della detenzione domiciliare a tutti coloro che hanno ancora pochi mesi da scontare per arrivare a fine pena,<sup>76</sup> oppure sul differimento della pena

---

cento detenuti presenti – con attivazione di scheda di dati mobili a carico dell'amministrazione – così da consentire, sotto il controllo visivo di un agente di polizia penitenziaria, una telefonata o video-telefonata quotidiana della durata di massimo 20 minuti a ciascun detenuto ai numeri di telefono cellulare oppure ai numeri fissi già autorizzati.

74. Antigone, *Si chiude il 2020, un anno segnato dalla pandemia anche negli istituti di pena*, <https://www.antigone.it/news/antigone-news/3343-si-chiude-il-2020-un-anno-segnato-dalla-pandemia-anche-negli-istituti-di-pena>.

75. Fiandaca (2020: 3 e ss.) evidenziava, per superare la situazione emergenziale, il ricorso a misure deflative della popolazione carceraria per almeno 10.000/20.000 presenze, la previsione di misure alternative per i detenuti con pena residua di 4 anni di pena, indulto sostituito eventualmente, in modo provocatorio dal ricorso massivo alla grazia del Presidente della Repubblica; Manna 2020.

76. Cfr. <https://www.antigone.it/news/antigone-news/3282-carceri-5->

che potrebbero alleggerire il peso insopportabile dell'eccessiva densità dei detenuti presenti nelle carceri italiane.<sup>77</sup> Sulla scia di questa scarcerazione di "massa", l'on. Rita Bernardini ha sollecitato il nostro Parlamento ad emanare provvedimenti di amnistia, di indulto e di autorizzazione alle Procure della Repubblica ed alle Procure Generali di differimento nella emissione di esecuzione della pena in conseguenza della definitività della condanna.<sup>78</sup> Il differimento dell'esecuzione della pena, a causa dell'emergenza sanitaria, potrebbe essere attuato con decreto-legge fino alla cessata emergenza per evitare che le persone che provengono dalla libertà, a contatto con i detenuti, possano diffondere il virus in ambienti sovraffollati ed in cui la prevenzione ed il controllo sono piuttosto difficili. Lo stesso Garante nazionale Palma, invita ad adottare misure straordinarie che alleggeriscano il sovraffollamento carcerario superando la logica basata sulla custodia preventiva e che permettano di anticipare un eventuale contagio all'interno di un sistema "chiuso" come quello appartenente al mondo penitenziario.<sup>79</sup> Oltre alle misure straordinarie, sono state proposte alcune misure "minimali" da parte del Pd, dell'Unione Camere penali e dell'associazione Antigone rivolte ai semiliberi che non devo-

---

proposte-di-antigone-per-affrontare-l-emergenza; cfr. anche *Il focus di Antigone...* 2020.

77. Sono state fatte numerose altre proposte come di provvedimenti clemenziali, quali quelli di amnistia e indulto, oppure Brucale 2020 che ha suggerito l'uso di braccialetto elettronico per la detenzione domiciliare, la liberazione di cinquemila detenuti attraverso la liberazione anticipata speciale e il potenziamento delle misure alternative per le pene brevi.

78. Berlinguer 2020.

79. Cfr. Calcaterra e Maisto 2020; Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale del Comune di Milano 2020.

no rientrare in cella la sera ed altre inerenti la scarcerazione dei condannati che finiranno di scontare la pena entro i prossimi sei mesi. Infine, a livello organizzativo sono state formulate diverse ipotesi di interventi normativi in grado di creare adeguati spazi all'interno degli istituti penitenziari per l'isolamento delle persone contagiate dal coronavirus.

Le ondate di violenza e devastazione che hanno causato gravi danni alle strutture penitenziarie non gioveranno alla politica deflazionista delle carceri nostrane. In tempi normali, prima dell'emergenza sanitaria in cui il carcere costituiva l'istituto per eccellenza del sistema penitenziario, era assai difficile lavorare sull'opinione pubblica che reputava le misure alternative delle pene detentive addirittura di rango inferiore. Possiamo immaginare adesso, l'enorme difficoltà di adottare una politica criminale volta a superare l'uso strumentale del diritto penale proprio del c.d. «populismo penale»,<sup>80</sup> a seguito delle avvenute devastazioni, dei morti e delle numerose evasioni.<sup>81</sup>

La matrice sovversiva esterna al carcere, che può avere dominato le dinamiche interne – secondo cui si sarebbe trattato di rivolte coordinate dalle varie organizzazioni criminali per sfruttare l'emergenza e ottenere qualche beneficio – è stata accantonata dopo essere passata al vaglio da parte di alcune Procure che hanno svolto le indagini.<sup>82</sup> Ma a prescindere dal-

---

80. In risposta alla paura scaturita da alcuni crimini, il populismo penale è volto ad ottenere in via demagogica il consenso popolare. Cfr. Fiandaca 2013: 123.

81. Cfr. Milella 2020, in <http://www.ristretti.org>, che sostiene che in termini economici si stimano 35 milioni di euro di danni agli istituti penitenziari, la distruzione di molti posti letto e la sottrazione di 150 mila euro di psicofarmaci.

82. Il Garante nazionale dei detenuti e delle persone private della libertà

le cause, gli effetti devastanti hanno fatto prevalere una linea dura volta a sospendere qualsiasi beneficio *ad libitum*, in nome stavolta non della sicurezza nazionale ma della sanità pubblica di rilievo internazionale a detrimento dei detenuti sempre più vulnerabili al contagio da COVID-19.<sup>83</sup> L'opinione pubblica ha ribadito con risolutezza il diniego a provvedimenti "svuota carceri" (D.L. 30 aprile 2020, n. 28 e 10 maggio 2020, n. 29) che portino cioè, fuori dal carcere i mafiosi e i delinquenti,<sup>84</sup> individuando nella fermezza la strada giusta per reagire a tali violenze, prevalendo addirittura sulla logica volta ad alleggerire la pressione del sovraffollamento negli istituti di pena e sulla politica di contrasto dei contagi da Covid-19.<sup>85</sup>

### Riferimenti bibliografici

Berlinguer, M. 2020. *Coronavirus, timori per i detenuti*. 8 marzo. [www.lastampa.it](http://www.lastampa.it)

Bonini, C., Foschini, G., Pleuteri, L. e Tonacci, F. 2021. "I segreti di una rivolta." Rep Longform, *la Repubblica*, 17 gennaio.

---

personale che sollecita a non ignorare «i problemi veri» che possono aver determinato queste rivolte, tra cui, anzitutto, il sovraffollamento carcerario. Di contrario avviso Galullo 2020. L'A. sostiene che la rivolta in carcere possa attribuirsi ad un comando criminale all'interno delle carceri per scardinare le vecchie gerarchie e imporne di nuove, oppure per confermare l'effettivo potere criminale all'interno delle carceri.

83. Il Decreto Ristori (D.L. 28 ottobre 2020, n. 137), che si riferisce a norme con vigenza limitata fino al 31 dicembre 2020 che introducono misure straordinarie e urgenti volte a favorire la concessione, ai soggetti che scontano la pena in carcere, di alcuni benefici extra-murari, sono state precluse a coloro che hanno partecipato alle rivolte carcerarie.

84. Della Bella 2020.

85. Polimeni 2020: 7.

- Brandi, G. e Iannucci, M. 2019. "A proposito dei suicidi dei poliziotti penitenziari." *Diritto Penale e Uomo*. [https://dirittopenaleuomo.org/contributi\\_dpu/a-proposito-dei-suicidi-dei-poliziotti-penitenziari/#\\_ftnref5](https://dirittopenaleuomo.org/contributi_dpu/a-proposito-dei-suicidi-dei-poliziotti-penitenziari/#_ftnref5)
- Brucale, M. 2020. "Coronavirus. Rivolte in carcere: dalla violenza la violenza." *Giurisprudenza Penale Web* 3.
- Calcaterra, A. e Maisto, F. 2020. "Carcere: emergenza e responsabilità." *L'Asterisco*. 10 marzo. <https://lasterisco.net/carcere-emergenza-e-responsabilita/>
- Cantone, F. 2020. "Di necessità virtù. La tecnologia entra in carcere." *XVI° Rapporto di Antigone, Il carcere al tempo del coronavirus*. <https://www.antigone.it/news/antigone-news/3301-il-carcere-al-tempo-del-coronavirus-xvi-rapporto-di-antigone-sulle-condizioni-di-detenzione>
- Codd, H. 2004. "Prisoners rights: issues in law and policy." *Amicus Curiae* 55.
- Corleone, F. 2011. *Il carcere e la crisi della giustizia*. il Mulino 6: 956 e ss. [www.rivisteweb.it](http://www.rivisteweb.it)
- Della Bella, A. 2020. "Emergenza COVID e 41 bis: tra tutela dei diritti fondamentali, esigenze di prevenzione e responsabilità politiche." *Sistema penale* 1° maggio.
- Fiandaca, G. 2013. "Populismo politico e populismo giudiziario." *Criminalia* 123.
- Fiandaca, G. 2020. "Gratteri irresponsabile. Mattarella dai la grazia!" *Il Riformista* 4 aprile.
- Flick, G.M. 2020. "Superare il carcere." *Giustizia insieme*. 11 aprile.
- Foucault, M. 2009. *La volontà di sapere*. Milano: Feltrinelli Editore.
- Galullo, R. 2020. *Rivolta e morti nelle carceri, i veri motivi e l'attenta regia*. 9 marzo. [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)
- Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale del Comune di Milano 2020. "Provvedimenti, prospettive e soluzioni

- nell'emergenza in ambito carcerario." *Diritto Penale e Uomo. Criminal Law and Human Condition*. 11 marzo. <https://www.dirittopenaleuomo.blog>
- Garuti, C. 2012. "Il Servizio nuovi giunti: un quarto di secolo di circolari, normative e attività dello Psicologo." *Psicologia e Giustizia* 13/2.
- Giostra, G. 2020. "Disinnescare in modo sano la bomba-virus nelle carceri. Gli effetti della pandemia di Covid-19 sulla realtà dei penitenziari e le soluzioni possibili." *Sistema Penale*. <https://sistemapenale.it/>
- Giostra, G. 2020. "Disinnescare in modo sano la bomba-virus nelle carceri." *Sistema Penale*. 22 marzo.
- Luciani, M. 2020. *Liber amicorum per P. Costanzo. Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*. <https://www.giurcost.org/LIBERAMICORUM/INDICEliber.html>
- Manconi, L. 2002. "Così si muore in galera, suicidi e atti di autolesionismo nei luoghi di pena." *Politica del diritto* 23/2: 315 e ss.
- Manconi, L. e Boraschi, A. 2006. "Quando hanno aperto la cella era già tardi perché..." *Rassegna Italiana di Sociologia* 1, gennaio-marzo.
- Manconi, L. e Torrente, G. 2015. *La pena e i diritti. Il carcere nella crisi italiana*. Roma: Carocci.
- Manna, A. 2020. "Coronavirus, emergenza carceraria ed il ruolo della magistratura di sorveglianza." *Diritto di Difesa* 29 aprile.
- Margara, A. 2004. *Esclusione sociale e carcere, il ruolo e le potenzialità di un sistema associativo*. Seminario promosso da Arci Regione Toscana il 16.02.2004.
- Marietti, S. 2020. *Il carcere è questo: un luogo di poveracci e disperati. Ora, dopo le rivolte, abbiamo un'emergenza da tamponare*. 11 marzo. [www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it)
- Mazzucato, C. 2014. "Sovraffollamento carcerario e differimento dell'esecuzione penale." *Criminalia*.
- Milella, L. 2020. *Dodici i morti, altre rivolte dei detenuti. Ma c'è un piano per liberarne 5 mila*. 11 marzo. <http://www.ristretti.org>

- Palma, M. 2020. "Il carcere nello specchio di un'emergenza." *Diritto Penale e Uomo. Criminal Law and Human Condition*. 25 marzo. [https://dirittopenaleuomo.org/contributi\\_dpu/il-carcere-nello-specchio-di-un'emergenza/](https://dirittopenaleuomo.org/contributi_dpu/il-carcere-nello-specchio-di-un'emergenza/)
- Pennisi, A. 2002. *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*. Torino: Giappichelli.
- Polimeni, V. 2020. "Emergenza Covid-19. Riflessioni a margine delle rivolte in carcere: l'ennesimo campanello d'allarme." *disCrimen* 9/4.
- Pugiotto, A. 2016. "La parabola del sovraffollamento carcerario e i suoi insegnamenti costituzionalistici." *Riv. It. Dir. Proc. Pen.* 3: 1204.
- Sampson, R.J., Laub, J.H. e Wimer, C. 2006. "Does Marriage Reduce Crime? A Counterfactual Approach to Within-Individual Causal Effects." *Criminology* 44/3.
- Satta, F. 2012. "Sulle circolari amministrative e sul loro trattamento processuale." *Nuove autonomie*: 487 e ss.
- Scandurra, A. 2020. *Il carcere al tempo del coronavirus*. Webinar del 22 maggio. [www.antigone.it](http://www.antigone.it)
- Simon, J. 2007. *Governing through Crime. How the war on crime transformed American democracy and created a culture of fear*. Oxford: Oxford University press.
- Tonacci, F. 2019. "Detenuto in attesa di suicidio." *la Repubblica* 11 aprile.
- Zuddas, P. 2020. "Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria." *Osservatorio costituzionale* n. 3 del 26.05.
- "Il focus di Antigone sulla situazione emergenza Coronavirus nelle carceri italiane." 2020. *Diritto Penale e Uomo. Criminal Law and Human Condition*. 16 marzo. <https://dirittopenaleuomo.org/argomenti/carcere-2/>