



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

Presentazione della Relazione al Parlamento 2020

Roma, Università Roma Tre, 26 giugno 2020

«L'esperienza della pandemia ci ha trasformati» è espressione ricorrente, di questi tempi e, salvo farne un luogo comune, è espressione che ci interroga sul come e sul quanto ci sia stata una trasformazione nei diversi aspetti del vivere comune e se da questa esperienza si possano trarre suggerimenti positivi e prospettive di miglioramento. E per comprendere se nel sistema penitenziario in genere e nell'esecuzione penale in particolare, ci sia stato l'avvio di una trasformazione non transitoria e di emergenza, occorre riavvolgere il nastro degli eventi e guardare al punto in cui ci trovavamo un anno fa, alle questioni allora aperte e a quanto di questo punto e di queste questioni sia stato affrontato nel corso di un anno, prima che arrivasse la pandemia che ci ha trasformati.

Un anno fa, a marzo del 2019, avevamo messo in evidenza, oltre alla crescita costante della popolazione detenuta, questioni che richiedevano risposte efficaci e urgenti: tra queste, era in primo piano quella dell'aumento del disagio e dei segni della disperazione, registrato dal Garante nazionale anche nelle centinaia di segnalazioni che arrivano dal carcere, di cui gli "eventi critici" sono un indice grave e i suicidi quello estremo.

Al 20 marzo 2019 erano 60.420 le persone detenute in Italia e questo numero è salito a 60.769 al 31 dicembre del 2019, segnando una crescita di 1.114 persone rispetto alla stessa data del 2018 e di oltre 3.000 rispetto a quella del 2017. Per tutto il 2019 si è mantenuta la tendenza evidenziata nella Relazione dello scorso anno: l'aumento delle presenze in carcere si è generato a fronte della riduzione dei nuovi ingressi: 1.056 ingressi in meno, rispetto al 2018, contro le 1.114 presenze in più, hanno confermato, sia pure in proporzione minore, il fatto che la popolazione detenuta aumenta perché dal carcere si esce di meno, non perché vi si entra di più.

La crescita della popolazione detenuta ha mantenuto il suo andamento costante fino ai primi giorni di marzo di quest'anno: il 29 febbraio 2020 le presenze in carcere erano arrivate a 61.230, rischiando di andare incontro inesorabilmente a quei limiti già sanzionati dalla Corte europea dei diritti umani nel 2013. A metà marzo erano 8.629 le persone detenute per scontare un residuo di pena inferiore a 1 anno e 3.785 erano coloro per i quali questo residuo, senza ulteriori pendenze, non superava i 6 mesi, 1.594 le persone che scontavano una pena inflitta inferiore a 1 anno. Numero, questo, che si è dimezzato negli ultimi mesi ma che mantiene sempre la sua natura di campanello d'allarme dell'inadeguatezza del sistema sociale a farsi carico delle necessità primarie delle persone più deboli. Numeri, tutti, intorno ai quali il Garante nazionale, già un anno prima, aveva sollecitato la riflessione sulla necessità che all'esecuzione di pene di questa entità, indicative di fatti di reato di minore allarme sociale, si offrissero soluzioni diverse dalla detenzione in carcere.

Sul fronte dei segnali del disagio nella vita interna agli Istituti, nel 2019 si è dovuto registrare l'aumento dei più significativi 'eventi critici': 11.261 atti di autolesionismo (10.349 nel 2018), 827 atti di aggressione al personale di polizia penitenziaria (681 nel 2018), 4.427 aggressioni tra la popolazione detenuta (3.817 nel

Emilia Rossi

Relazione al Parlamento 2020

26 giugno 2020, Università Roma Tre



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

2018). 1.507 tentativi di suicidio (rispetto ai 1.195 del 2018). E 55 sono stati i suicidi che si sono dovuti contare.

Il 'prima' della pandemia, quindi, si è chiuso, agli inizi di marzo, con un quadro di complessivo aggravamento della situazione di cui non si intravedevano concrete prospettive di intervento che rispondessero alle questioni rimaste aperte e le affrontassero con l'urgenza meritata, che non può attendere la realizzazione di piani di edilizia carceraria, e con l'organicità di sistema, che non limita il problema della densità della popolazione detenuta a un mero profilo di capienza strutturale.

L'emergenza della pandemia arriva irrompendo sulla staticità della situazione e getta un potente faro di luce sulle questioni lasciate in sospenso: il diffuso degrado strutturale e igienico nelle aree detentive, la debolezza del servizio sanitario e la densità della popolazione detenuta che, a quel punto, pone problemi di incompatibilità non più soltanto con il mantenimento di condizioni di vita rispettose della dignità delle persone ma anche con la necessità di provvedere a una eventualità che richieda disponibilità di spazi destinabili a specifiche esigenze.

La pandemia, al di là di certe affermazioni che vogliono il carcere come luogo sicuro perché chiuso, fa vedere inesorabilmente che, invece, il carcere è un mondo aperto da fuori e permeabile: impone l'assunzione di misure restrittive nei contatti con l'esterno, a partire dai familiari, per prevenire l'ingresso del virus all'interno di una comunità, questa sì, chiusa e per questo più esposta alla percezione di sentirsi "bloccata" e all'angoscia che ne viene, di cui parliamo nella nostra Relazione.

2

Ingresso che, infatti, c'è stato e ha portato, alla data del 18 giugno, a 284 casi di contagio: un numero che solo allo sguardo distratto di chi non ne considera l'incidenza sulla comunità a cui si riferisce può risultare contenuto. Fatta la proporzione con la popolazione detenuta di 60.000 persone, ne risulta un tasso d'incidenza analoga, se non lievemente maggiore, a quella che ha interessato l'intera popolazione italiana: 284 casi su 60.000 persone detenute, circa 238.000 casi, alla stessa data, su 60 milioni di abitanti. Il pericolo che si presenta in quei primi giorni di marzo consiste proprio nella particolare pervasività del contagio nelle comunità chiuse di persone costrette a vivere a stretto contatto e nella consapevolezza che la diffusione massiva del virus avrebbe avuto esiti devastanti.

L'emergenza sanitaria produce, quindi, nelle Istituzioni, la presa in carico del problema connesso alla necessità di 'fare spazio' per consentire l'installazione di sezioni di isolamento sanitario e per ridurre quella densità di popolazione, potenzialmente veicolo di diffusione del contagio. E non è ancora un problema finito.

Produce anche l'affermazione nei fatti del principio che la tutela della salute delle persone, detenute o meno, non trova alcuna deroga.

La diminuzione della popolazione detenuta che si è verificata dai primi giorni di marzo e che ha portato, alla data dell'8 giugno, al picco in basso di 53.376 presenze – numero comunque sensibilmente più alto, tengo a sottolineare, di quello di 51.827 che ha fatto meritare al nostro Paese, l'8 marzo 2016, la chiusura della

Emilia Rossi

Relazione al Parlamento 2020

26 giugno 2020, Università Roma Tre



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

sentenza pilota della Corte Edu – ha messo in evidenza due segnali di estrema rilevanza, in una prospettiva che guardi al ‘dopo’ l’esperienza della pandemia e alla trasformazione che può venire.

Il primo, è che l’operatività degli organi giudiziari è il fattore principale nella regolamentazione dell’affollamento nelle carceri: l’intervento legislativo del D.L. 18/2020 ha prodotto effetti diretti piuttosto contenuti ma ha certamente dato l’avvio a un orientamento generale della Magistratura di sorveglianza che, anche trattando con la tempestività dovuta le istanze giacenti da tempo, è stata in larga parte autrice della riduzione delle presenze in carcere. Delle circa 8.500 presenze in meno che si sono registrate tra gli inizi di marzo e il mese giugno di quest’anno, in parte dovute anche alla flessione degli ingressi in carcere durante il periodo del lockdown, 3.612 (alla data del 23 giugno 2020) sono dovute a provvedimenti di concessione di detenzione domiciliare di cui solo 1077 in applicazione dell’articolo 123 del D.L.18/2020; 666, alla stessa data, sono le ‘assenze’ dal carcere determinate dalle licenze prolungate concesse in applicazione dell’art.124 del D.L. 18/2020. Tutte le altre dimissioni, tranne, ovviamente, le rimissioni in libertà, sono state prodotte dall’adozione delle misure alternative alla detenzione in carcere già previste dall’ordinamento penitenziario. Solo per l’affidamento in prova al servizio sociale, per esempio, si sono avuti a marzo 664 provvedimenti di concessione: il doppio dei due mesi precedenti.

Il secondo segnale, connesso a questa operatività, è che un altro modo di concepire e di trattare l’esecuzione penale e un altro mondo, diverso dal carcere, in cui scontare la pena, sono non solo possibili ma anche giusti e efficaci.

Il ‘dopo’ la cesura dell’emergenza sanitaria, oltre quel solco segnato nello svolgersi ordinario delle cose, deve trarre il frutto di quella esperienza, dei suoi risultati e del nuovo avvio della riflessione sull’esecuzione della pena e sul sistema penitenziario che l’ha accompagnata, per tradurla in prospettive di rivisitazione organica che diano risposta a quelle questioni rimaste in sospeso nel ‘prima’.

Perché le questioni sono ancora aperte, come ci segnalano i dati di questi giorni di giugno: i numeri delle presenze in carcere hanno ripreso a crescere – 53.527 al 23 giugno, cioè 150 in più in soli quindici giorni – e si è invertito il rapporto tra ingressi e uscite che fino alla fine di aprile era a favore di queste.

Inoltre, il fenomeno dei suicidi in carcere ha reso evidente la propria indifferenza a ogni variabile: in questi primi sei mesi dell’anno sono 24 le persone che si sono tolte la vita in carcere. Se si guarda al numero, si deve osservare con inquietudine che è uguale a quello che si è registrato nella stessa data del 2018, quando alla fine dell’anno si sono contate 64 vittime. Se si guarda alle persone, come vogliamo con la Relazione di quest’anno, si ha l’indicazione cruda delle fragilità sociali e personali che le segnavano, verso le quali il sistema, sociale e della giustizia, nel suo complesso, non ha operato con l’attenzione dovuta. Gli ultimi cinque casi di suicidio lo dicono con durezza: persone entrate da poche ore o da pochi giorni in carcere, collocate in isolamento sanitario, persone giovani, di 24 e di 28 anni, quest’ultima senza fissa dimora, persone a cui mancavano 1 anno e mezzo o due di pena – la prima si è tolta la vita il giorno precedente il giudizio d’appello –, persone condannate per reati comuni e di minimo allarme sociale, piccolo spaccio, un tentato furto.

Emilia Rossi

Relazione al Parlamento 2020

26 giugno 2020, Università Roma Tre



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale*

La riflessione è necessaria, quindi, ma non deve essere indirizzata a incidere soltanto sul corpo normativo o sugli orizzonti giurisprudenziali: un altro modo e un altro mondo dell'esecuzione penale sono possibili soltanto se la riflessione diventa patrimonio culturale collettivo.

Il pensiero va subito a una "persona" e a un suo specifico rapporto di relazione: la vittima del reato. Sono ricorrenti, all'ordine del giorno, le espressioni delle vittime dei fatti più laceranti che invocano, come segno di giustizia, la "galera" in una misura equivalente, da contrappasso, del dolore subito, che, tuttavia, non trova mai il colmo sufficiente. Non si può addebitare a queste persone ferite il fatto di pensare alla pena in modo diametralmente opposto a quello che la Costituzione detta. È, invece, grave responsabilità delle Istituzioni e di tutti gli attori della costruzione della cultura generale, a partire dagli organi di informazione, fare intravedere che il carcere, magari a vita, possa essere la risposta a quella sete, anziché impegnarsi a mediare, invece, tra la persona che è vittima e la persona che è autrice della lacerazione, per arrivare a una effettiva soluzione di giustizia, diversa dal contrappasso.

Una mancanza cui va messo riparo: nella riflessione sull'esecuzione della pena che il Garante nazionale segnala al Parlamento come improrogabile, anche alla luce dell'esperienza di emergenza appena vissuta, è quanto mai necessaria, allora, la ripresa di quei progetti sulla mediazione riparativa tra persona-vittima e persona-autore del reato, rimasti incomprensibilmente in sospeso. Ne va dell'integrità del sistema della giustizia e del senso collettivo di questo alto valore.