ANTIGONE

Sostenibilità e trasformazioni della pena negli spazi del penitenziario

Anno 2024,
XVIV, N. 2

ANTIGONE

ANTIGONE

RIVISTA «ANTIGONE»

Semestrale di critica del sistema penale e penitenziario

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

a cura dell'Associazione Antigone onlus

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

Tel.: 06 4511304; - Fax: 06 62275849

Sito: www.antigone.it; e-mail: segreteria@antigone.it

ANTIGONE EDIZIONI

ISSN 2724-5136

DIRETTORE RESPONSABILE: Claudio Sarzotti (Università di Torino).

CO-DIRETTORE: Stefano Anastasia (Università di Perugia).

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

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

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

Tabasco (Università "Magna Graecia" di Catanzaro), Valeria Verdolini (Università di Milano Bicocca), Massimiliano Verga (Università di Milano Bicocca).

RESPONSABILE EDITING: Serena Ramirez (Università di Torino).

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

N. 2/2024 SOSTENIBILITÀ E TRASFORMAZIONI DELLA PENA NEGLI SPAZI DEL PENITENZIARIO

a cura di Francesca Cancellaro e Alvise Sbraccia

INDICE

Introduzione, di *Francesca Cancellaro* e *Alvise Sbraccia* 7

La circuitazione penitenziaria tra dimensioni formali e informali, di *Daniela Ronco* 15

Normalizzare l'emergenza: il sovraffollamento carcerario oltre la crisi, di *Simone Santorso* 26

Il bacino della media sicurezza in Emilia-Romagna e Campania: tra illusioni normative e adattamenti sistematici progressivi, di *Luigi Romano* e *Alvise Sbraccia* 41

"Sezioni psichiatriche": formalità e informalità degli spazi per la salute mentale in carcere, di *Luca Sterchele* 66

La vita nelle sezioni "trattamentali" per detenuti "comuni" di sesso maschile: un contributo interno sull'adattamento alla quotidianità nel contesto carcerario, di *Pierloreto Fallanca* 76

Gli IPM sotto pressione: coordinate essenziali per orientarsi, di *Roberto Cornelli* 87

La detenzione domiciliare: una soluzione o una cattiva coscienza?, di *Marco Pelissero* 107

La detenzione amministrativa degli stranieri: profili di illegittimità costituzionale e una proposta abolizionista, di *Francesca Cancellaro* 117

Note conclusive, di *Giuseppe Mosconi* 131

ALTRI SAGGI 143

La reclusione dei corpi e degli affetti, di *Serena Ramirez* 145

RUBRICA GIURIDICA 186

Vittime in divisa: ordine pubblico, armi e criminalizzazione del dissenso nel d.l sicurezza, di *Antonino Azzarà* 188

AUTRICI E AUTORI 209

INTRODUZIONE

*Francesca Cancellaro e Alvise Sbraccia**

1. Sostenibilità e trasformazione della pena negli spazi del penitenziario: una proposta di discussione per il Comitato Scientifico di Antigone

Il numero monografico della rivista *Antigone* che abbiamo qui il piacere di presentare nasce a seguito di un'iniziativa seminariale da noi proposta in qualità di coordinatrice e coordinatore del Comitato Scientifico dell'omonima associazione. Tale progetto si è sviluppato a partire dal prezioso confronto con la presidenza e il direttivo di *Antigone* e con il loro imprescindibile supporto. L'idea di base era quella di rilanciare le attività del Comitato Scientifico, ovvero quella di promuovere forme di confronto interno alla rete associativa incentrate su esperienze di ricerca e spunti di teorizzazione. Queste occasioni di discussione e approfondimento non sono, invero, mai mancate nella storia della nostra associazione, che tra i suoi obiettivi fondamentali ha sempre avuto la riproduzione di un sapere critico e ponderato relativo ai campi della penalità e della detenzione. Possiamo riferirci a una attitudine condivisa e generalizzata delle persone che ne fanno parte e al contributo specifico di molte di loro, che fanno ricerca dentro e fuori le strutture accademiche.

Forse in virtù di questa caratterizzazione generale, il Comitato Scientifico faticava a trovare uno spazio ulteriore di elaborazione, al di là dei momenti di coinvolgimento delle

* Francesca Cancellaro è Avvocata e Dottoressa di ricerca in diritto penale presso l'Università di Bologna. Dal 2021 è coordinatrice del Comitato Scientifico di Antigone e dal 2015 è membro dell'Osservatorio Antigone per il monitoraggio delle condizioni detentive. Alvise Sbraccia è Professore associato in SPS12 dell'Università di Bologna, co-coordinatore del Comitato scientifico di Antigone e membro delle redazioni di Antigone e Studi sulla questione criminale.

e dei suoi componenti, in chiave consultiva, a fronte di stimoli provenienti dall'attualità (innovazioni legislative, lancio di campagne mirate, necessità di rispondere a critiche e attacchi di natura politica).

Nel tentativo di svolgere la nostra funzione di coordinamento, abbiamo quindi pensato di promuovere una parziale integrazione del Comitato, invitando nuove persone – anche interne all'associazione – a farne parte. L'occasione seminariale è stata, quindi, immaginata come primo incontro della sua nuova articolazione[1]. Le risposte al nostro invito sono state numerose ed entusiastiche e il seminario – realizzato in data 4 giugno 2024 a Roma, presso la sede associativa – è risultato denso di stimoli di riflessione.

Per la sua realizzazione avevamo concepito una *call* di carattere inclusivo, ossia bilanciata tra le istanze di focalizzazione proprie di un seminario e quelle di apertura verso variegati spunti di ricerca ed elaborazione, pervenuti anche dalle articolazioni regionali dell'associazione. Porre al centro la questione degli spazi della detenzione ci è parso in questo senso l'espediente più efficace. Al di là del *topos* ineludibile della compressione degli spazi legata alle dinamiche strutturali e strutturanti del sovraffollamento penitenziario, abbiamo ritenuto che questa chiave tematica generale consentisse un accesso a dimensioni plurime della detenzione nell'Italia contemporanea. In effetti, la pregnanza e la qualità delle relazioni seminariali ci hanno poi convinto a proporre alle persone che le hanno realizzate di trasformarle in articoli per un numero della rivista associativa. Certo, si potrebbe osservare che di numeri monografici sugli spazi della detenzione se ne potrebbero comporre a decine. Oppure perfino che il tema in sé risulti comunque troppo vasto e dispersivo rispetto a una pubblicazione appunto monografica. Per limitare questi effetti dispersivi, avevamo quindi invitato le e i componenti del Comitato Scientifico a contribuire sulla base delle seguenti indicazioni (sottotemi):

- circuitazione penitenziaria;
- isolamento;
- sezioni ex art. 32 o.p. e riqualificazione del campo della "media sicurezza";
- detenzione domiciliare;
- interconnessioni tra detenzione penale e amministrativa;
- aumento della pressione sugli Istituti Penali per i Minorenni (IPM);
- reinventare le forme di monitoraggio della detenzione.

Le tracce tematiche che seguono possono essere considerate come indicative del progetto analitico che si sviluppa nelle pagine di questo numero monografico.

[1] La composizione aggiornata del Comitato Scientifico è consultabile sul sito di Antigone: https://www.antigone.it/chi-siamo/la-struttura.

2. Tracce tematiche

A fronte dei processi di differenziazione e riarticolazione che la forma detentiva conosce nel contemporaneo – ad esempio attraverso l'istituzione e l'ampiamento di circuiti di detenzione amministrativa – siamo consapevoli che in "*un sistema liberale e democratico la pena pubblica può giustificarsi solo per ciò che non è e mai potrà essere",* ma riteniamo sia possibile contrastare quella *"idea di violenza penale che svilisce a non persona il condannato*[2]*",* anche attraverso la messa in discussione dell'attuale strutturazione e organizzazione del penitenziario.

A livello empirico, pare infatti notevolmente accentuata la tensione che caratterizza gli istituti di pena del nostro Paese ed essa dipende anche dall'inadeguatezza degli spazi del penitenziario, così come si evince dalle ricerche qualitative e dalla reportistica rese pubbliche, con doverosa menzione al lavoro di monitoraggio portato avanti dall'Osservatorio Nazionale di Antigone sulle condizioni di detenzione. Tale tensione ha evidenti ricadute, oltre che sulle generali condizioni materiali, sulla produzione e ri-produzione di un quotidiano penitenziario che mortifica chi lo attraversa. L'inadeguatezza dello spazio – e degli spazi – interferisce, sotto molteplici punti di vista, con il contenuto della pena e dunque con le esistenze dei ristretti e le condizioni lavorative degli operatori.

A tal proposito, senza pretese di esaustività, indichiamo alcuni specifici temi di riflessione:

- La recente introduzione della circolare n. 3693/6143 del 18 luglio 2022 che riarticola e disciplina il "regime a celle aperte" nell'ambito del comparto della media sicurezza applicando una logica premiale incentrata su prassi selettive tendenzialmente opache;

- La circuitazione penitenziaria che materializza criteri distintivi (di natura formale e informale) spesso discutibili per i loro contenuti discriminatori e che, al contempo, non riesce a considerare efficacemente le peculiarità delle "minoranze del penitenziario" (alta sicurezza, femminile, parenti di collaboratori di giustizia, detenute trans), spesso relegandole in spazi angusti e inadeguati ad offrire credibili opportunità trattamentali;

- Il ricorso al regime d'isolamento che, a partire dall'allontanamento dagli spazi abitati dal resto della popolazione detenuta, può determinare e amplificare drammaticamente una condizione di fragilità personale, con il corollario di una potenziale maggiore esposizione agli abusi da parte delle autorità;

- L'effettiva abitabilità delle strutture penitenziarie e l'inagibilità cronica di determinate aree (interne ed esterne) che co-determinano la complessiva compressione della

[2] Queste locuzioni sono tratte da uno degli ultimi lavori del compianto professor Massimo Pavarini (Leggendoti… Note a margine ad un saggio di Massimo Donini, in *Ius17*, 2014, 1, 119-128, 121), amico e ispiratore di tante e tanti membri dell'associazione e già componente dello stesso Comitato Scientifico di Antigone. Ci piace qui ricordarlo ancora a quasi 10 anni dalla sua scomparsa.

popolazione detenuta negli spazi agibili, spesso senza l'applicazione di meccanismi compensativi. A tal proposito, la stessa gestione e valorizzazione degli spazi comuni deriva prevalentemente dalle regole di ciascun istituto, che riflettono inevitabilmente le diverse visioni del penitenziario e le diverse culture istituzionali;

- Lo spazio che circonda il carcere – inteso come la collocazione geografica dell'istituto in rapporto alla città – che impatta sul rapporto che le persone detenute possono coltivare con il mondo esterno e viceversa;

- Il rapporto tra dimensioni spaziali e altre forme dell'esecuzione penale nei termini di dati di valutazione e processi interpretativi gravemente sottodimensionati. In questo senso, a titolo esemplificativo, la qualità dello spazio "adattato" alla reclusione nell'ambito della crescita della detenzione domiciliare, accentuerebbe radicalmente le differenze di condizione economico-sociale dei ristretti;

- L'interconnessione tra spazi di detenzione penale e amministrativa, con particolare riferimento alle traiettorie di cittadini stranieri che esperiscono entrambe le forme, in una logica estensiva del contenimento fisico e delle pratiche di deterrenza a loro specificamente orientate.

Questi spunti sono intesi a sostenere la seguente argomentazione: la pretesa di valutare lo *spazio* penitenziario e la sua "accettabilità" col metro del calcolo centimetri quadrati – così come sembra indicare una lettura superficiale della giurisprudenza della Corte di legittimità (Cass., Sez. Un., sent. 24/09/2020, dep. 19/02/2021, n. 6551) e di quella della Corte europea dei diritti dell'uomo (C. EDU, Grande Camera, sent. 20/10/2016, *Mursic c. Croazia*) non può che tradursi in pratiche analitiche di corto respiro, parzialmente sterili, inadeguate a sviluppare (e a dialogare con) una conoscenza critica sulle forme della detenzione. Solo una misurazione "qualitativa" dello spazio di vita può trasformarsi in una attività di significazione – in primo luogo politica – e di resistenza alla *violenza penale*. Le scelte relative allo spazio e agli spazi non sono mai neutre e riflettono la funzione che si attribuisce alla privazione della libertà nelle molteplici sfaccettature che caratterizzano tanto il modello di *neutralizzazione*, quanto quello volto alla *risocializzazione*.

In questo senso occorre fare *spazio* a orizzonti descrittivi ed esplicativi che, ponendosi in frontale contrasto con il discorso populista sulla pena, stimolino il pensiero critico sulla declinazione spaziale della punitività istituzionalizzata.

3. Interventi e sintesi dei contenuti

La giornata del 4 giugno 2024 si è strutturata a partire delle seguenti relazioni (nell'ordine):

- Daniela Ronco: *La circuitazione tra dimensioni formali e informali;*
- Roberto Cornelli: *Gli IPM sotto pressione*;
- Marco Pelissero: *Gli scenari della detenzione domiciliare*;

- Luigi Romano e Alvise Sbraccia: *La riorganizzazione della media sicurezza e il dispositivo delle circolari*;
- Luca Sterchele: *Salute mentale e psichiatria nell'arcipelago penitenziario*;
- Patrizio Gonnella: *L'isolamento penitenziario*;
- Francesca Cancellaro: Il rapporto tra detenzione penale e detenzione amministrativa;

Come anticipato, queste relazioni costituiscono l'ossatura dell'indice di questo numero della rivista, con tre eccezioni che vanno qui considerate.

A seguito delle stesse, come auspicato, si è sviluppato un momento di discussione che ha coinvolto diversi partecipanti: semplici militanti dell'associazione e altri appartenenti al Comitato Scientifico. Da segnalare gli interventi conclusivi di Luigi Ferrajoli e Mauro Palma, che hanno insistito propriamente sugli elementi di contiguità tra pena detentiva e detenzione amministrativa, osservando peraltro come quest'ultima configuri uno scenario di ulteriore contrazione delle garanzie per le persone private della libertà. Stefano Anastasia è intervenuto sul versante dell'evoluzione e della integrazione delle strategie di monitoraggio, mentre Simone Santorso (tra i nuovi componenti del Comitato Scientifico) ha anticipato i contenuti della riflessione in tema di sovraffollamento che qui proponiamo in forma di articolo.

Mentre curavamo questa pubblicazione, a distanza di alcuni mesi dall'evento seminariale, ci è poi giunta una proposta di articolo proveniente da Pierloreto Fallanca che si trova in carcere e sta ultimando un percorso universitario. In considerazione della coerenza tematica di questa proposta rispetto ai contenuti del monografico – l'articolo analizza con prospettiva interna l'assetto delle cosiddette "sezioni trattamentali" – abbiamo deciso di inserirla in queste pagine. Tale eccezione ci è sembrata praticabile anche in virtù dell'attenzione che Antigone ha dedicato negli ultimi anni allo sviluppo della prospettiva della *Convict Criminology*, oltreché per via della valorizzazione che la nostra associazione ha sempre cercato di perseguire con riferimento alle "voci" di chi esperisce direttamente la privazione della libertà.

Le note conclusive sono infine scritte dal professor Giuseppe Mosconi. Quando si è offerto di comporre la sintesi critica e propositiva che chiude la sezione monografica di questo numero, abbiamo tirato un sospiro di sollievo. Chi meglio di lui? "Beppe" non fa parte del Comitato Scientifico di Antigone per via del suo ruolo di presidenza dell'articolazione veneta dell'associazione, ma non ha mai fatto mancare i suoi contributi analitici e politici nelle diverse occasioni di confronto interno, ivi comprese quelle originate dal Comitato stesso. Infaticabile animatore delle dinamiche associative, anche in questa circostanza ci ha garantito un aiuto che non potevamo rifiutare.

Tornando all'articolazione originaria dei contributi, l'indice è aperto da Daniela Ronco con una sorta di introduzione-quadro, orientata a definire le dimensioni

formali e informali dei processi di circuitazione che vanno prendendo corpo nel campo penitenziario italiano. L'ipotesi di fondo è che l'intersezione di queste dimensioni configuri gli equilibri degli istituti e le loro prospettive di trasformazione e che meriti quindi di essere considerata come chiave descrittiva e analitica fondamentale.

Segue il già richiamato contributo di Simone Santorso, incentrato sul concetto di *normalizzazione*, ossia sul tentativo di decostruire la declinazione emergenziale del sovraffollamento carcerario che ormai, paradossalmente, ci accompagna da diversi lustri.

Le relazioni più direttamente connesse al quadro così definito sono state quella di Patrizio Gonnella, qui non presente in forma di articolo[3], tesa a definire la fisionomia estensiva dell'isolamento nell'ambito della crisi disciplinare del carcere contemporaneo e quella di Luigi Romano e Alvise Sbraccia, che tentano nel loro contributo di imbastire una comparazione interregionale (Campania ed Emilia-Romagna) sui differenziati scenari applicativi della cosiddetta riorganizzazione delle media sicurezza.

La chiave di differenziazione, nel connubio tra vincoli clinici e prassi del trattamento sanitario, emerge anche dal contributo di Luca Sterchele, focalizzato su una "questione psichiatrica" che appare davvero cruciale nelle dinamiche gestionali e conflittuali del contesto penitenziario contemporaneo.

Con lo scritto di Roberto Cornelli entreremo poi nello specifico della detenzione minorile, pesantemente investita da narrative populistiche e da innovazioni giuridiche di stampo repressivo che appaiono tradursi in elementi di pressione assai problematici per gli operatori del settore, oltreché drammatici per le condizioni ambientali e relazionali all'interno degli IPM.

Marco Pelissero, con un contributo densissimo di implicazioni giuridiche e sociologiche, ci consente di spingere oltre le mura delle prigioni la prospettiva della differenziazione, evidenziando risorse, potenziali di discriminazione e paradossi che ruotano intorno al crescente ricorso alla detenzione domiciliare.

Infine, grazie all'articolo di Francesca Cancellaro, entreremo nel campo para-penalistico della detenzione amministrativa, che si configura come dispositivo attiguo e complementare a quello che interessa tradizionalmente il lavoro di Antigone, risultando peraltro incentrato sulla privazione della libertà.

L'auspicio di questa pubblicazione è quello di restituire almeno in parte alle lettrici e ai lettori della rivista i risultati del nostro lavoro di raccordo tra autori che ci sembrano in grado di animare con pregnanza e densità

[3] All'interno di questo numero monografico della rivista *Antigone* non è presente un contributo tratto dall'intervento di Patrizio Gonnella. Il suo articolo in tema di isolamento è infatti uscito nel numero precedente della rivista, interamente dedicato alla tematica in questione ("*Contro l'isolamento*", nr. 1, 2024: https://www.antigone.it/upload/2024_n.1_isolamento.pdf).

la riflessione critica sulla penalità e sui suoi spazi fisici e sociali. Li ringraziamo per averci dedicato il loro tempo e i loro scritti, nella speranza di dare con continuità il nostro contributo all'intrapresa politico-culturale di Antigone.

LA CIRCUITAZIONE PENITENZIARIA TRA DIMENSIONI FORMALI E INFORMALI

*Daniela Ronco**

Abstract

This paper focuses on the formal and informal dimensions of inmates' allocation emerging within the Italian penitentiary system. The hypothesis is that the intersection of these dimensions shapes the social order within institutions and their prospects for transformation, thereby offering a descriptive and analytical key to understanding current detention scenarios. More broadly, the paper examines the ways in which the spatial organisation contributes to penal and penitentiary violence, intertwining with mechanisms of selective criminalization that subject socially and psychologically vulnerable individuals to even more afflictive and dehumanizing forms of penal execution. In this sense, the analysis draws attention specifically to prison spaces as producers and amplifiers of social exclusion.

Keywords: *sociology of prison, prison spaces, de-humanisation*

1. Dalla gestione della pericolosità alla gestione della complessità

A partire dagli anni '90 il sistema penitenziario italiano ha vissuto un processo di progressiva strutturazione di plurimi regimi e circuiti penitenziari sviluppatisi attorno al concetto di "pericolosità" come principale criterio di allocazione delle persone detenute.

Tra le tappe più significative di tale processo, rileva innanzitutto l'introduzione, nel 1992, del secondo comma dell'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, che disciplina il regime particolare riservato a chi

* Daniela Ronco è Professoressa associata di Sociologia del diritto e di Sociologia della devianza presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino. È membro del Comitato Scientifico e dell'Osservatorio Nazionale di Antigone.

abbia commesso un crimine volto a favorire l'associazione di tipo mafioso e che sia collegabile con un'associazione criminale, eversiva o terroristica (Della Bella, 2016). Il meccanismo dei "circuiti penitenziari" trova, invece, una prima formalizzazione l'anno seguente con la circolare DAP n. 3359/5808 del 21 aprile 1993 che istituisce l'Alta Sicurezza[1]. A partire da tale circolare, una serie di interventi di natura amministrativa ha condotto alla definizione di circuiti differenziati all'interno del sistema penitenziario, concepiti in base alle esigenze di custodia e al livello di pericolosità dei detenuti (Santorso, 2018). L'attribuzione del livello di pericolosità dipende quasi esclusivamente dal reato per cui si è accusati o condannati: se ci si trova in una delle condizioni (che hanno visto nel tempo un progressivo ampliamento) di cui all'art. 4-*bis*, automaticamente si è considerati "ad alta pericolosità" e, dunque, si viene collocati nei circuiti di Alta Sicurezza.

Originariamente l'attribuzione di diversi livelli di pericolosità si articolava in tre categorie principali: alta sicurezza, media sicurezza (che comprendeva – e comprende tuttora – la maggioranza dei detenuti) e custodia attenuata[2].

Con la successiva circolare DAP n. 3619/6069 del 21 aprile 2009, il circuito di alta sicurezza è stato ulteriormente suddiviso in tre sotto-circuiti distinti: AS 1, destinato ai detenuti e internati appartenenti alla criminalità organizzata di stampo mafioso, per i quali sia cessata l'applicazione del regime previsto dall'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario; AS 2, riservato a soggetti imputati o condannati per reati connessi a finalità di terrorismo, anche di carattere internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante atti di violenza; AS 3, in cui sono collocati i detenuti che hanno ricoperto ruoli apicali all'interno di organizzazioni criminali dedite al traffico di stupefacenti, ai sensi dell'art. 4-*bis*, comma 1.

Col tempo, al principio della pericolosità associata al tipo di reato per cui si è accusati o condannati come principale dispositivo *formale* di allocazione negli spazi del penitenziario, si sono affiancate pratiche più informali di allocazione selettiva sulla base di un variegato spettro di fattori di vulnerabilità. Nel "carcere frammentato" (De Vito, 2009) che viene a configurarsi a cavallo tra gli anni '90 e i primi anni Duemila si assiste così alla nascita e diffusione di sezioni "protette", destinate ad ospitare, in maniera più o meno promiscua, *sex-offenders*, ex-appartenenti alle Forze dell'ordine, persone detenute transgender e tutte quelle categorie di persone detenute che si ritiene debbano essere tutelate da possibili soprusi o violenze all'interno della *comunità carceraria* (Clemmer, 1941) in nome della tutela del *codice del detenuto* (Sykes,

[1] La principale differenza tra il concetto di "regime" e quello di "circuito" riguarda propriamente il fatto che il primo è un dispositivo che trae origine dalla legge (l'ordinamento penitenziario nello specifico), mentre il secondo è un prodotto dell'amministrazione, essendo istituito tramite circolari del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria.

[2] Esempi di custodie attenuate sono rappresentati dagli ICAM (gli Istituti a Custodia Attenuata per detenute Madri) o gli ICATT (Istituti a Custodia Attenuata per detenuti Tossicodipendenti).

1958; Crewe, 2009). Senza addentrarci nella più ampia riflessione sociologica sul rapporto tra norme formali e informali all'interno del penitenziario in Italia (Sarzotti, 2010) o sull'impatto che la negoziazione dell'ordine ha tanto sulla capacità delle norme non scritte di orientare i comportamenti, quanto sulle interazioni tra detenuti e *staff* (Sbraccia e Vianello, 2016), ci limitiamo qui a focalizzare l'attenzione sul mutamento che, nel tempo, ha avuto il concetto stesso di *protezione*. Da tutela rispetto a possibili angherie, soprusi e violenze agiti da altre persone detenute, la nozione di «protezione» ha assunto sempre più il significato di tutela da sé stessi: ciò si è tradotto nella proliferazione di sezioni di osservazione psichiatrica o comunque destinate ad ospitare persone ritenute particolarmente vulnerabili per il rischio suicidario o agiti autolesionisti.

Le sezioni ex-art. 32, come vedremo, rappresentano pienamente quello spazio fisico in cui contenere persone ritenute per vari aspetti "problematiche", emarginate tanto dal punto di vista sociale che penitenziario, spesso colpite da una qualche forma di sofferenza psichica, che, nella lettura penitenziaria, non sanno *farsi la galera* (Kalica e Santorso, 2018). Chi non sa farsi la galera rappresenta un problema per il mantenimento dell'ordine del penitenziario in quanto "può alterare i fragili equilibri di una quotidianità comunque stressante, può richiamare attenzioni sgradite, ridurre gli spazi di autonomia in una cella o in una sezione, appesantire le relazioni con i membri dello *staff*, disturbare, mettere in discussione una configurazione gerarchica" (Sbraccia *et al.,* 2016).

Ma cosa significa, nella materialità del penitenziario odierno, non saper farsi la galera? E qual è la reazione (o quali le forme di prevenzione) che l'istituzione mette in atto quando si trova di fronte a comportamenti che ne sono manifestazione? Nel tentativo di rispondere a tali interrogativi, pare opportuno volgere lo sguardo alla strutturazione degli spazi della pena e ai criteri di classificazione che accompagnano la collocazione delle persone detenute all'interno di un istituto.

2. Tra formalità e informalità: le sezioni ex-art. 32

Il meccanismo della circuitazione, nel suo intrecciarsi alla questione del governo del penitenziario inteso come gestione degli spazi e di prevenzione del disordine (Salle, 2016), nello specifico ha ricadute concrete riguardo le pratiche di isolamento dentro al carcere. Come evidenzia Rachele Stroppa (2024, p. 140), negli ultimi anni abbiamo assistito a una proliferazione di spazi di isolamento: se, tradizionalmente, "lo spazio di isolamento era dedicato a quelle persone che a causa della loro condotta penitenziaria venivano sanzionate disciplinarmente, oggi l'isolamento si presenta come uno strumento ibrido, attraverso il quale l'amministrazione è in grado di gestire i soggetti che più incarnano la marginalità sociale e penitenziaria". Un isolamento, dunque, non più rivolto esclusivamente, finanche primariamente, alla persona detenuta ritenuta più pericolosa per la sicurezza, bensì alla persona più vulnerabile, problematica, ingestibile, che

rappresenta semmai un rischio per gli equilibri interni alla sezione ordinaria.

In tale cornice, assistiamo ad un aumento sia del numero delle sezioni ex-art.32, sia delle persone ivi ristrette. Si tratta di quelle sezioni che rappresentano appieno quell'ibridazione tra formalità e informalità della gestione degli ingestibili, essendo previste dall'ordinamento penitenziario (che dispone l'istituzione di sezioni apposite in cui collocare persone che si ritenga possano agire o diventare oggetto di aggressioni o sopraffazioni) ma la cui apertura e organizzazione sono demandate all'amministrazione, così come l'assegnazione e la permanenza in tali sezioni sono oggetto di periodica valutazione dello *staff*. Come si evince dalla Relazione del Garante 2023[3], tra il 2022 e il 2023, le sezioni ex-art. 32 sono passate da 52 a 80 e le persone ristrette in esse sono cresciute da 1.008 a 1403. Tali reparti rispondono evidentemente ad un'esigenza di governo del penitenziario, ma pongono almeno due ordini di criticità: una, evidenziata più volte dal Comitato per la Prevenzione della Tortura (Verdolini, 2022), riguarda l'isolamento, di fatto e prolungato, in cui vengono a trovarsi le persone qui ristrette. Chi rappresenta un "problema", per sé o per gli altri, precisamente in termini di gestione, va incontro ad una segregazione che si traduce in esclusione dalle attività e dalle occasioni di relazioni umane e, conseguentemente, in un esercizio di violenza dell'incarcerazione (Scott, 2015), se si considerano l'accresciuta afflittività e le numerose violazioni di plurimi diritti (*in primis* quello alla salute) che accompagnano le pratiche di isolamento. Quando ad essere di fatto isolate sono persone che rischiano di diventare oggetto di violenze (auto o etero indotte), poi, si arriva al paradosso della protezione dalla violenza che si traduce essa stessa in esercizio di violenza (Torrente, 2018). Una situazione che accomuna i vari circuiti protetti, ma anche reparti di osservazione psichiatrica, zone di transito (più o meno formalizzate), sezioni in cui vengono collocate persone transessuali e i tanti dispositivi di risposta istituzionale all'autolesionismo, tra cui, in molti casi, proprio la collocazione nelle sez. ex-art. 32.

Questi luoghi, inoltre, rappresentano plasticamente la selettività del controllo penale nella fase dell'esecuzione, in quanto destinati ad accogliere prevalentemente chi esprime, più che pericolosità e minaccia alla sicurezza in senso stretto, sofferenza psichica e completa emarginazione sociale. Nella prassi, in questi spazi transitano per un tempo indefinito persone prima o poi destinate a trasferimenti per ordine e sicurezza, così come persone in arrivo da altri istituti per gli stessi motivi. Quando, come spesso accade, le opportunità di partecipare ai programmi di trattamento risultano estremamente limitate e il sovraffollamento compromette le condizioni minime di vivibilità e coabitazione, favorendo un aumento della conflittualità interna, questi *spazi ghetto* assumono un ruolo strategico per il mantenimento dell'equilibrio dell'istituzione (Pascali, Romano e Tartaglia, 2024), sia in chiave

[3] https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/pub_rel_par/?frame4_item=2.

materiale (come spazi fisici in cui neutralizzare) che simbolica (come avvisaglie disciplinari).

3. Il declino della premialità come strumento di mantenimento dell'ordine

Per qualche decennio, il raccordo tra funzioni manifeste e latenti del carcere sembra essere stato rappresentato dal meccanismo dell'inclusione selettiva. Come Massimo Pavarini ci ha insegnato, si fa qui riferimento a quell'atteggiamento al contempo bulimico e anoressico nei confronti delle classi pericolose, ossia quel duplice atteggiamento che coesiste all'interno di qualunque società e che si concretizza, da un lato, nella tendenza a fagocitare per rendere innocuo chi è percepito come pericoloso (annullare includendo, come nella tipica logica assimilazionista nei confronti dello straniero); dall'altro lato, la tendenza, contrapposta ma ugualmente presente, a vomitare fuori di sé (dal corpo sociale), tutto ciò che è percepito come pericoloso (Pavarini, 2004). Dunque, un atteggiamento di più o meno forzata e disciplinante inclusione nei confronti però di una piccola parte delle classi pericolose, per riservare alla stragrande maggioranza un'azione di espulsione. Loïc Wacquant (2004) parla proprio in questo senso di Stato caritatevole: quello che riserva quel piccolo residuo di *welfare* ai pochi meritevoli e affidabili (Allegri, Ronco e Torrente, 2021; Mosconi e Pavarini, 1993; Vianello, 2018), per escludere tutti gli altri. Il crescente ricorso alla circuitazione può essere, in prima battuta, letto in questi termini: un'applicazione di tale classificazione e differenziazione volta a proporre attività inclusive o che comunque determinano una detenzione meno afflittiva (poli universitari, custodie attenuate per tossicodipendenti, ecc.), ma la cui esistenza implica una concentrazione di risorse per cui necessariamente qualcun altro (gli altri, ossia la gran parte della popolazione detenuta) starà peggio e proseguirà la sua parabola verso l'esclusione. E tale meccanismo può essere spiegato tanto con la metafora della coperta corta, quanto secondo una lettura disciplinante della materialità dell'esecuzione penale.

Una prima analisi dell'applicazione della circolare del luglio 2022 sulla media sicurezza[4], tuttavia, sembra aggiungere elementi di complessità a tale quadro interpretativo. La circolare rimodula in maniera significativa il panorama dei circuiti penitenziari. Avendo ad oggetto nello specifico la media sicurezza, di fatto interviene sulla proporzione largamente maggioritaria della popolazione detenuta. Scorrendo la circolare si trovano riferimenti a tutte le componenti della circuitazione venutasi a delineare nel tempo (dalle sezioni protette, a quelle per collaboratori e loro familiari, dalle sezioni per persone transessuali alle articolazioni psichiatriche, così come alla gestione dell'isolamento e dei reparti ex-art. 32). Rispetto alla strutturazione degli spazi e alla differenziazione delle persone ristrette, sebbene la circolare stessa si proponga di superare il dualismo tra sezioni chiuse e aperte, utilizzando piuttosto i

[4] Circolare DAP n. 3693/6143 del 18 luglio 2022.

termini *sezioni ordinarie di preparazione al trattamento intensificato* e *sezioni ordinarie a trattamento intensificato*, come spesso accade nel campo penitenziario, la terminologia precedente continua a costituire un riferimento culturale e nominativo per gli operatori del campo. Per tradursi, nella sua applicazione concreta, nella sostanziale chiusura delle prime e maggiore apertura delle seconde, in un quadro di significativa retrocessione rispetto alle precedenti aperture determinate dall'introduzione della sorveglianza dinamica nel dopo-Torreggiani. A circa due anni e mezzo dall'emanazione della circolare, pochi istituti hanno poi provveduto a dare contenuto a quell'idea di accoglienza, anch'essa prevista dalla circolare, che parla di stanze destinate in particolare ad ospitare persone alla prima carcerazione.

La maggior chiusura non è altro che una delle componenti della percepibile crescente sofferenza che si respira attraversando gli spazi del penitenziario: nonostante gli auspici contenuti nella premessa della circolare, secondo cui l'importante incremento di risorse umane e materiali e gli ingenti stanziamenti per la riqualificazione degli spazi trattamentali e per il miglioramento delle condizioni detentive dovrebbero aiutare a "riconfigurare positivamente la fisionomia della detenzione" (p. 3), i numeri e le caratteristiche degli eventi critici, il clima di crescente tensione e conflittualità, le condizioni strutturali di sovraffollamento e di aumento della povertà, contribuiscono a delineare una materialità della detenzione quanto mai lontana dall'idea di costituzionalità della pena.

Una tale riconfigurazione del modello di collocazione negli spazi del penitenziario in prima battuta, sembra consolidare il meccanismo della premialità nell'accesso ai percorsi trattamentali (Mosconi *et al.*, 1993) e addirittura formalizzare un dispositivo di disciplinamento ampiamente utilizzato nel contesto del penitenziario a partire dalla riforma del '75, dove non solo l'accesso alle opportunità trattamentali, ma finanche l'accesso ai diritti è abitualmente ridefinito in termini di elargizione di benefici subordinati al rispetto delle regole (Salle e Chantraine, 2009). Tuttavia, alcuni elementi di criticità intervengono e spingono verso una lettura al contempo più sfumata e più drammatica del quadro attuale. Innanzitutto, il sovraffollamento e l'aumento della popolazione detenuta, unitamente alla penuria di opportunità trattamentali, limitano fortemente l'accesso alle sezioni aperte, di fatto e nelle aspettative della popolazione ristretta nelle sezioni chiuse. Entrando in queste sezioni e parlando con le persone detenute, si ha la chiara percezione di una sfiducia generalizzata sulla possibilità di migliorare le proprie condizioni di detenzione, di accedere ad opportunità trattamentali, delle quali non si intravede alcun potenziale di emancipazione da una condizione di subalternità. Pare difficile che la contrattazione che sta alla base del meccanismo della premialità possa trovare terreno fertile nello scenario attuale, dove la stragrande maggioranza di chi si trova in carcere non possiede alcun bene, vantaggio o prospettiva da proteggere.

Allargando lo sguardo, i criteri di accesso a spazi di miglioramento delle condizioni detentive si traducono in dispositivi di

selettività che escludono le fasce più vulnerabili e diventano amplificatori dei processi di esclusione sociale del tutto in sintonia con quelli sperimentati all'esterno. Per tutti questi soggetti (la stragrande maggioranza di chi si trova nella media sicurezza e, dunque, della popolazione detenuta), il mutamento è precluso ed in ciò emerge con tutta la sua concretezza la crisi disciplinare del carcere. Una crisi che Alessandro De Giorgi (2006) riconduce al modello neoliberale, che svuota il sistema penitenziario di risorse e lo trasforma in uno strumento di gestione delle eccedenze sociali. Il meccanismo della premialità come principio ordinatore del carcere, così come disegnato dalla riforma del '75 e dalle sue progressive integrazioni, ne esce così fortemente indebolito. In tale quadro, il carcere non riesce più a esercitare un controllo disciplinare efficace, riducendosi a una funzione simbolica e punitiva.

4. Prospettive

La gestione dell'attuale complessità della popolazione detenuta è, comprensibilmente, connessa ad un'esigenza di governo della prigione. Tale gestione diventa però semplificazione forzata di una realtà che resta intrinsecamente complessa, così come complessi sono i vissuti delle persone detenute che si trovano a subire i processi di categorizzazione alla base dell'esclusione (condizioni sanitarie che si intrecciano a fattori sociali di emarginazione, viaggi estenuanti e biografie drammatiche, ecc.).

In tale scenario, desta particolare preoccupazione il possibile impatto sul penitenziario del Ddl Sicurezza[5] in via di approvazione, soprattutto in riferimento a due aspetti. Il primo riguarda il potenziale di aumento della degradazione e disumanizzazione della quotidianità detentiva, che può derivare da un innalzamento dei numeri degli ingressi e un conseguente e ulteriore restringimento nell'accesso alle opportunità di migliorare la propria condizione. In secondo luogo, e più nello specifico, preoccupa l'impatto che l'introduzione del reato di rivolta carceraria può avere in riferimento all'attuale configurazione della crisi disciplinare e del meccanismo della premialità più sopra richiamata. Il portato criminalizzante, repressivo e punitivo di tale dispositivo, infatti, non solo rappresenta una concreta minaccia allo stato di diritto, ma può tradursi in un significativo aumento della conflittualità dentro al penitenziario, accompagnata da una contrazione della possibilità di resistenza e di negoziazione. La stessa scelta semantica costituisce una declinazione peculiare e selettiva della conflittualità. Il termine «rivolta», già ampiamente utilizzato in maniera spesso amplificata nella narrazione istituzionale e mediatica delle proteste durante la pandemia (Ronco, Sbraccia e Verdolini, 2022), ritorna costantemente come "spettro che si aggira nelle

[5] *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario* (1236).

carceri"[6]. Un ulteriore esempio di quei processi di semplificazione della complessità del penitenziario, che trascura come il conflitto sia intrinseco alla *routine* quotidiana della prigione, in quanto imposizione della privazione della libertà. I grandi studiosi della sociologia della pena insegnano che il mantenimento dell'ordine dentro al carcere implica la negoziazione e governare attraverso la semplice dicotomia coercizione / concessione ha scarsa efficacia (Matthews, 1999). Se i classici meccanismi correzionali perdono di efficacia nell'attuale scenario penitenziario, lo sforzo, lungimirante, andrebbe piuttosto rivolto verso un più articolato tentativo di comprensione dei contesti sociali, strutturali e istituzionali all'interno dei quali il conflitto, dentro e fuori dal carcere, ha origine.

[6] Anastasia Stefano, articolo pubblicato sul Manifesto il 17 luglio 2024 (https://ilmanifesto.it/il-tranello-dei-detenuti-in-rivolta).

BIBLIOGRAFIA

Allegri, P., Ronco, D., Torrente, G. (2021), *Le agenzie del controllo penale nel post-welfare e il trattamento degli inaffidabili*, in *Studi sulla Questione Criminale*, XVI, 1, pp. 7-29.

De Giorgi, A. (2006), *Re-Thinking the Political Economy of Punishment. Perspectives on Post-Fordism and PenalPolitics*, Routledge, London.

Della Bella, A. (2016), *Il "carcere duro" tra esigenze di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali*, Giuffré Editore.

De Vito, C. (2009), *Camosci e girachiavi. Storia del carcere in Italia*, Laterza, Roma-Bari.

Chantraine, G., Salle, G. (2009), *Le droit emprisonné. Sociologie des usages sociaux du droit en prison*,in *Politix*, 22, 87, pp. 93-117.

Crewe, B. (2009), *The Prisoner Society*, Oxford UP, Oxford.

Kalica, E., Santorso, S. (2018), *Farsi la galera. Spazi e culture del penitenziario*, Ombre Corte, Verona.

Matthews, R. (2009), *Doing Time. An Introduction to the Sociology of Imprisonment*, Palgrave, London.

Mosconi, G., Pavarini, M. (1993), *Discrezionalità e* sentencing *giudiziario in Italia. La flessibilità della pena in fase esecutiva nell'attività dei tribunali di sorveglianza*, in *Dei delitti e delle pene*, 3, pp. 149-190.

Pascali, V., Romano, L., Tartaglia, R. (2024), *Medie sicurezze: spunti comparativi dagli osservatori di Campania ed Emilia-Romagna*, in Michele Miravalle, Alessio Scandurra (a cura di), *Nodo alla gola. XX rapporto sulle condizioni di detenzione*, Antigone Edizioni, Roma.

Pavarini, M. (2004), *Processi di ricarcerizzazione nel mondo (Ovvero del dominio di un certo "punto di vista")*, in *Questione Giustizia*, 2-3, pp. 415-435.

Ronco, D., Sbraccia, A., Verdolini, V. (2022), *Violenze e rivolte nei penitenziari della pandemia*, in *Studi sulla questione criminale*, 1, pp. 99-123

Salle, G. (2016), *Théorie des champs, prison et pénalité. Vers la construction du «champ pénitentiaire»*, in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 3, pp. 4-19.

Santorso, S. (2018), *Un carcere fatto a circuiti: tra definizione formale e pratiche*, in Michele Miravalle, Alessio Scandurra (a cura di), *Un anno in carcere. XIV rapporto sulle condizioni di detenzione*, Antigone Edizioni, Roma.

Sarzotti, C. (2010), *Il campo giuridico del penitenziario: appunti per una ricostruzione*, in Emilio Santoro (a cura di), *Diritto come questione sociale*, Giappichelli, Torino, pp. 181-237.

Sbraccia, A., Vianello, F. (2016), *Introduzione. Carcere, ricerca sociologica, etnografia*, in *Etnografia e ricerca qualitativa*, 9, 2, pp. 183-210.

Scott, D. (2015), *Eating Your Insides Out: Cultural, Physical and Institutionally-Structured*

Violence in the Prison Place, in *Prison Service Journal*, pp. 58-62.

Stroppa, R. (2024), *Il carcere chiuso: isolamento e separazione*, in Michele Miravalle, Alessio Scandurra (a cura di), *Nodo alla gola. XX rapporto sulle condizioni di detenzione*, Antigone Edizioni, Roma.

Sykes, G. (1958), *The society of captives*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

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

Verdolini, V. (2022), *L'istituzione reietta. Spazi e dinamiche del carcere in Italia*, Carocci, Roma.

Vianello, F. (2018), *Cultura giuridica ed esecuzione della pena: processi decisionali in tema di misure alternative alla detenzione*, in *Questione Giustizia*, pp. 141-145.

Wacquant, L. (2009), *Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Agone, Marseille.

NORMALIZZARE L'EMERGENZA: IL SOVRAFFOLLAMENTO CARCERARIO OLTRE LA CRISI

*Simone Santorso**

Abstract

Prison overcrowding in Italy is often interpreted as a temporary anomaly, the result of a crisis within the penal system. This article aims to challenge this notion. To this end, it examines the policies adopted since the 1990s, demonstrating how the management of prison congestion has surreptitiously contributed to reinforcing a tightening of penal control. In this context, the discussion explores how overcrowding has taken on a political and symbolic function, legitimizing a securitarian narrative and fostering a punitive shift. In conclusion, it argues that only a structural change, based on decriminalisation and social investment, could break this cycle and realign Italian penal policy with the constitutional principles of justice and equality.

Keywords: *prison overcrowding, emergency policies, penal state, collective pardon, amnesty*

* Simone Santorso è Professore associato in Criminologia presso l'University of Sussex.

1. Introduzione

Il problema del sovraffollamento degli istituti penitenziari, sovente circoscritto a evento temporaneo o legato ad una crisi, ormai da qualche decennio sembra invece configurarsi come una peculiarità consolidata della penalità italiana (Santorso, 2024). Tale caratteristica è ben documentata nei rapporti di Associazione Antigone, sin dall'inizio degli anni Novanta, così come nei dati del Ministero della Giustizia. Questi dati in particolare sottolineano come il rapido incremento del numero dei detenuti, iniziato negli anni Novanta, è quasi sempre accompagnato da un preoccupante livello di congestione delle strutture detentive (Ministero della Giustizia, 20024a).

Nello stesso periodo, le occasionali fasi di non sovraffollamento sembrano essere effetti momentanei e temporanei di provvedimenti e misure governative che mirano ad arginare quella che è descritta come una transitoria crisi del sistema carcerario, come ad esempio indulti e/o amnistie, l'estensione delle strutture detentive o l'ampliamento delle misure alternative alla detenzione. Nonostante ciò il problema del sovraffollamento viene arginato temporaneamente, ma non risolto. Lo scopo di queste poche pagine è quello di suggerire un punto di vista differente sulla gestione del sovraffollamento: l'emanazione di tali provvedimenti viene analizzata come il tentativo di garantire la stabilità del sistema penitenziario, piuttosto che sforzo di contrastare il problema del sovraffollamento. Ne consegue che tali misure, probabilmente in maniera involontaria, facilitano l'espansione della penalità e gettano le basi per la successiva emergenza del sovraffollamento creando un circolo vizioso sintomatico di una profonda trasformazione della penalità italiana (Santorso, 2024).

Il fine di questo scritto è, quindi, quello di offrire una breve, e sicuramente non esaustiva, analisi di come è stato gestito il problema della congestione delle carceri in Italia e di suggerire alcuni spunti di riflessione sulle politiche adottate per affrontare questo problema.

2. Gestione e politiche emergenziali del sovraffollamento

I dati sul sistema carcerario italiano indicano che, a partire dalla metà degli anni Novanta, si è consolidato un *trend* di crescita quasi costante del tasso di detenzione (Ministero Giustizia, 2024); i medesimi dati indicano inoltre che, nello stesso periodo, gli istituti penitenziari hanno quasi costantemente ospitato un numero di detenuti superiore alla loro capacità regolamentare (Santorso, 2015). Emblematico di ciò è il tasso di affollamento medio delle carceri negli ultimi trent'anni, pari al 125% della loro capacità (Associazione Antigone, 2024). In sostanza, fino agli anni Novanta il sovraffollamento era un evento temporaneo, anche se ricorrente; adesso sembra essersi consolidato in una condizione cronica del sistema penitenziario (Santorso, 2023).

Questo fenomeno non si limita alla crescita della popolazione detenuta, ma si riflette anche sulla definizione e sulla rappresentazione della capacità ricettiva degli istituti di pena. Infatti, con l'aumento del numero dei detenuti si assiste ad una ridefinizione strategica della capienza delle carceri, la quale non rispecchia un effettivo ampliamento delle strutture, ma un adattamento narrativo funzionale alla gestione politica del sovraffollamento. Curiosamente, nonostante non si registrino interventi di ampliamento delle strutture detentive, tra la fine degli anni Novanta e l'inizio degli anni Duemila, la capienza delle carceri sembra aumentare, perlomeno sulla carta. Di fatto, a partire dagli anni Duemila, la capacità regolamentale del sistema carcerario italiano, determinata sulla base della progettazione e della realizzazione delle strutture detentive (circa 42.000 posti), viene progressivamente manipolata dalla narrazione governativa. Ad esempio, nei discorsi pubblici e nei documenti ufficiali il concetto di capacità regolamentare viene rimpiazzato da quello di capacità tollerabile (circa 63.000 posti), e, nel 2010, anno in cui il tasso di affollamento raggiunge la percentuale record di 160%, da quello di capacità di necessità, calcolata in circa 71.000 posti (Santorso, 2015, p. 107-8). In sostanza, la politica, pur riconoscendo l'esistenza di un'anomalia, non la considera un ostacolo né per i meccanismi di amministrazione della penalità né per la legittimità dell'esecuzione penale in carcere. Questo approccio ha contribuito, seppur in modo indiretto, a standardizzare la condizione di sovraffollamento, che ormai viene percepita come una *nuova modalità operativa* del sistema penale (Santorso, 2024).

Questo processo ha inevitabilmente generato un progressivo deterioramento delle condizioni di detenzione e un inasprimento dell'esperienza detentiva, come dimostrato sia dall'aumento del numero dei suicidi tra i detenuti (Associazione Antigone, 2024) sia dalle ripetute condanne da parte della Corte Europea dei Diritti Umani (CEDU) per le condizioni precarie nelle carceri italiane.

Infatti, nel 2010, a seguito delle pressioni esercitate dalla CEDU[1] a causa delle gravi condizioni di sovraffollamento del sistema penitenziario, il governo italiano decide di dichiarare lo stato di emergenza per le carceri[2]. Successivamente, attraverso l'utilizzo della cosiddetta decretazione d'urgenza, viene emanato il cosiddetto *piano carceri*, che prevedeva due azioni principali: un intervento straordinario di edilizia penitenziaria e l'ampliamento temporaneo dell'esecuzione penale domiciliare. Tre anni dopo, nel 2013, viene introdotto un secondo pacchetto di interventi, sempre tramite decretazione d'urgenza, con il D.L. 146. Questo decreto stabilizza e rende permanenti alcune misure introdotte nel 2010. Tra le principali disposizioni si annoverano: la messa alla prova e gli arresti

[1] Per maggiori dettagli si vedano *inter alia* Ruotolo, 2014 e Della Bella, 2014.
[2] D.P.C.M., 13 gennaio 2010, n. 23, Dichiarazione dello stato di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale (10A00835).

domiciliari; l'ampliamento della liberazione anticipata; il potenziamento dell'espulsione dei detenuti stranieri come sanzione sostitutiva. Queste misure sono state accompagnate dall'introduzione di un regime a celle aperte e di sorveglianza dinamica per agevolare le pratiche di gestione quotidiana e massimizzazione dell'ordine carcerario (Santorso, 2023). Di recente, attraverso la legislazione di emergenza e poi convertito in legge[3], è stato emanato un nuovo *pacchetto carceri* che, oltre a prevedere il potenziamento dell'organico, in particolare della polizia penitenziaria, ricalca il modello dei precedenti interventi, concentrandosi su edilizia penitenziaria e ampliamento delle misure alternative.

In sintesi, i principali provvedimenti adottati includevano, innanzitutto l'ampliamento delle misure alternative, la costruzione di nuove carceri e l'estensione di alcune strutture detentive già esistenti e una riforma della polizia penitenziaria. Tali misure, coerenti con l'approccio che ha caratterizzato la gestione del sovraffollamento carcerario in Italia sin dal primo dopoguerra[4], sono state presentate come interventi emergenziali, volti a fronteggiare o prevenire una potenziale crisi legata alla congestione delle carceri (Della Bella, 2014).

2.1. Politiche e pratiche di gestione del sovraffollamento

Le misure di gestione del sovraffollamento carcerario possono essere sommariamente categorizzate ed esaminate attraverso due prospettive che, per fini analitici, consideriamo come distinte ma concomitanti: le politiche penitenziarie e le pratiche di gestione degli istituti di pena. Le prime si concretizzano in leggi e provvedimenti che frequentemente hanno natura emergenziale e sono descritti come deflattivi, cioè volti ad alleviare la pressione sul sistema penitenziario, e più raramente sono riforme di medio/lungo termine; le seconde, definite anche come pratiche di *governance* carceraria (Skarbek, 2024), invece, descrivono l'amministrazione ordinaria degli istituti di pena e la concreta attuazione di politiche e riforme.

Nell'Italia repubblicana, indulti e amnistie sono stati i principali strumenti di amministrazione del sovraffollamento carcerario. Tuttavia, il loro utilizzo è stato quasi del tutto abbandonato[5] all'inizio degli anni Novanta[6].

[3] Legge 8 agosto 2024, n. 112.
[4] Indulti e amnistie venivano emanati attraverso la decretazione d'urgenza fino alla riforma dell'art. 79 della Costituzione nel 1992. Anche il piano carceri del 1977 è il risultato di provvedimenti emergenziale (Santorso, 2015).
[5] Questo è dovuto alla trasformazione del clima politico definita dal fenomeno "tangentopoli" e dal conseguente riforma dell'art. 79 della Costituzione (Santorso, 2023).
[6] Se tra il 1948 e il 1990 sono stati emanati circa 21 provvedimenti di clemenza, dal 1990 ad oggi è stato emanato solamente un indulto, nel 2006 (Santorso, 2015, p. 105). Questo sembra aver avuto un impatto piuttosto effimero sulla cogestione delle carceri: infatti, nonostante abbia portato alla liberazione di circa venticinquemila individui, già nel 2008, il numero di detenuti tornò ai livelli precedenti (Ministero della Giustizia, 2024).

Se da un lato tali provvedimenti straordinari riescono ad arginare il problema, dall'altro si rivelano soluzioni temporanee che non incidono sulle cause strutturali del problema, le quali, come già evidenziato, affondano le loro radici nell'architettura delle politiche penali e, più in generale, nelle modalità e negli orientamenti di governo.

Oltre a indulti e amnistie, un ruolo significativo è stato ricoperto dai cosiddetti provvedimenti deflattivi, come l'ampliamento delle misure alternative alla detenzione, che includono l'affidamento ai servizi sociali, la messa alla prova o la detenzione domiciliare. Sebbene tali misure rappresentino un intervento necessario rischiano di essere controproducenti. Come accaduto in altri contesti, anche nel caso italiano l'implementazione di misure alternative alla pena detentiva ha avuto un impatto minimo sulla riduzione del sovraffollamento (Albrecht, 2012). Inoltre, larga parte della letteratura evidenzia come tali misure, se non accompagnate da forme di decriminalizzazione e riforme strutturali della penalità, possano generare effetti controversi (Aebi e Tiago, 2021; Dünkel e Van Zyl Smit, 2001). Tra questi, di particolare rilevanza è il fenomeno del *net-widening*, ossia l'ampliamento del controllo penale al di fuori degli istituti di pena, senza un'effettiva riduzione del numero dei detenuti (McMahon, 1990). Inoltre, possono favorire il consolidamento di quello che la letteratura definisce come *risk assesment*, ossia il processo di selezione e differenziamento dei condannati sulla base di categorie di rischio predefinite (Caputo, 2019). Nella pratica, chi dispone di adeguate risorse socioeconomiche può più facilmente accedere a misure alternative alla detenzione; mentre i soggetti socialmente fragili e marginalizzati rimangono segregati in carcere, contribuendo così ad alterare la composizione della popolazione detenuta. Questo può agevolare sostanzialmente la creazione di un doppio binario della pena (Pelissero, 2008).

Allo stesso modo, la costruzione di nuove strutture detentive[7], spesso invocata in maniera populistica come unica soluzione ragionevole al sovraffollamento, si rivela inefficace nel medio-lungo periodo. Questa strategia si limita ad ampliare la capienza, e anche in questo caso, se da un lato produce una momentanea riduzione della congestione, dall'altro genera effetti collaterali. Infatti, l'aumento della capienza può incentivare nuove ondate di austerità penale, favorendo un ulteriore incremento del numero dei detenuti e contribuendo, paradossalmente, alla cronicizzazione del problema del sovraffollamento (Santorso, 2024).

Parallelamente alle politiche, anche le pratiche di *governance* carceraria sono costrette a focalizzarsi sulla gestione interna del sovraffollamento, adottando strategie informali ed espedienti volti ad amministrare e massimizzare l'ordine interno alle carceri. Ad esempio, spazi dedicati alle attività ricreative

[7] Per maggiori informazioni sul Piano Carceri del 2010 si veda: Camera dei deputati, 2024.

o alle attività trattamentali vengono utilizzati per accomodare i detenuti in eccesso, a scapito ovviamente di ogni tentativo di riabilitazione. Si osserva, inoltre, un impegno degli operatori carcerari nel rafforzare i programmi di reinserimento sociale a livello locale, attraverso un maggior coinvolgimento delle realtà territoriali (Ronco e Torrente, 2017), con l'obiettivo di favorire il decongestionamento dei singoli istituti di pena. Tuttavia, gli sforzi degli operatori carcerari per consolidare i programmi di reinserimento a livello locale si scontrano con problemi simili a quelle affrontate nell'implementazione delle misure alternative.

Nella sostanza, da un lato le pratiche informali di gestione del sovraffollamento e le politiche deflattive sono strategie fondamentali per garantire il funzionamento degli istituti di pena anche in condizioni di severa congestione, dall'altro lato, queste misure sembrano consolidare e stabilizzare un certo livello di sovraffollamento, rivelandosi sul medio termine funzionali alla sua cronicizzazione.

3. Sovraffollamento: una strategia politica e simbolica

A partire dalla fine degli anni Novanta anche in Italia si osservano ondate di quelle che Sparks (1996) definisce come *austerità penale*, metonimicamente rappresentate dai cosiddetti *pacchetti sicurezza*. Di fatto, politiche penali sempre più repressive e pervasive si intrecciano strettamente con quelle di gestione delle disuguaglianze sociali, generando una spirale potenzialmente senza fine di esacerbazione del controllo penale. Il carcere si attesta quindi sempre più strumento di gestione delle tensioni generate dalla crescente divisione sociale (Matthews, 2013).

In questo scenario, la congestione delle carceri è percepita come una sorta di crisi del sistema penitenziario che, tuttavia, è diretta conseguenza della necessità di amministrare un presunto aggravamento del disordine sociale e delle minacce che pone alla sicurezza (Matthews, 2013). In sostanza, la criminalizzazione delle nuove marginalità sociali, come ad esempio migranti o tossicodipendenti, aggravata da politiche di austerità economica permanenti (Giannone e Cozzolino, 2023), contribuisce in modo significativo al rapido aumento della popolazione detenuta e, di conseguenza, alla cronicizzazione del sovraffollamento delle carceri. Sembra quindi appropriato ipotizzare che la congestione degli istituti di pena non sia solamente una conseguenza di un inasprimento della repressione, ma anche uno strumento essenziale per consolidarla e legittimarla.

Tuttavia, se da un lato il sovraffollamento è funzionale una svolta punitiva, dall'altro viene spesso viene rappresentato come fenomeno contingente e critico, frutto del disinteresse politico verso il carcere (Santorso, 2015). La tolleranza o la negligenza dello Stato verso la congestione delle carceri, insieme alla tendenza degli apparati di governo a sminuirne l'impatto, suggeriscono che il sovraffollamento non sia considerato

una minaccia alla legittimità del sistema penale. Emblematico, in questo senso, è il fatto che le misure adottate per gestire il sovraffollamento sono raramente il risultato di una volontà politica consapevole e mirata. Al contrario, spesso tali interventi sono il risultato delle pressioni esercitate da organizzazioni o Corti internazionali (Keller e Sweet, 2008; Santorso, 2023)[8].

Nondimeno, la congestione degli istituti penitenziari difficilmente può essere catalogata come un evento accidentale, attribuibile esclusivamente a forme di negligenza o disinteresse istituzionale. Al contrario, sembra ragionevole supporre che esso sia il risultato di precise scelte e orientamenti politici che fanno della penalità il fulcro delle strategie di governo del territorio e delle popolazioni. In altre parole, il sovraffollamento non solo può essere letto come parte integrante di un processo di trasformazione sociale, ma anche come strumento, concreto e al contempo simbolico, per lo sviluppo di quello che la letteratura definisce come stato penale (Garland, 2013; Wacquant, 2009).

Negli anni Duemila si può notare, inoltre, che le ondate di austerità penale sono costantemente accompagnate da una narrazione pubblica che enfatizza decoro e sicurezza, favorendo il consolidamento simbolico di logiche securitarie e un inasprimento del controllo sociale (Pitch, 2013). L'intreccio della narrazione politica sulla capienza delle carceri con quella securitaria sullo spazio pubblico sono rappresentazione simbolica di una trasformazione della penalità in senso neoliberista, in cui il sovraffollamento[9], fa spesso da contraltare ai processi di gentrificazione[10].

Come accennato in precedenza, è proprio a seguito di questa evoluzione che il sovraffollamento carcerario si consolida anche nelle pratiche quotidiane di gestione degli istituti di pena (Santorso, 2024). Il personale carcerario si trova dunque costretto a

[8] Un esempio significativo di questo fenomeno è rappresentato dalla sentenza Torreggiani e altri c. Italia (European Court of Human Rights, 2013) della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha condannato l'Italia per trattamenti inumani e degradanti dovuti al sovraffollamento carcerario. La decisione ha costretto il governo italiano a adottare misure straordinarie, come il decreto "Svuotacarceri", senza che vi fosse una reale volontà politica di riformare strutturalmente il sistema penitenziario.

[9] Il sovraffollamento viene rappresentato in modo populistico come un fenomeno imprevedibile e inevitabile, necessario a garantire la sicurezza della cittadinanza. Tale etichetta, tuttavia, sembra fungere da paravento per celare l'incapacità politica di affrontare le disuguaglianze sociali attraverso meccanismi di inclusione e redistribuzione della ricchezza. Per un approfondimento sul tema si vedano, *inter alias*: Anastasia *et al.,* 2015.

[10] Il parallelo tra sovraffollamento carcerario e processi di gentrificazione evidenzia come entrambi siano strumenti attraverso cui politiche neoliberiste riorganizzano lo spazio sociale secondo logiche di esclusione e disciplinamento. Da un lato, la gentrificazione trasforma lo spazio urbano, espellendo le fasce sociali marginalizzate per favorire la valorizzazione economica delle città; dall'altro, il sovraffollamento carcerario funge da meccanismo di contenimento per quei gruppi sociali resi 'incompatibili' con la nuova estetica urbana e le esigenze di sicurezza (percepita più che sostanziale). In questo senso, la carcerazione di massa e la riqualificazione urbana elitista rappresentano due facce della stessa medaglia: una politica del controllo che agisce simultaneamente nello spazio pubblico e in quello penale per ridefinire i confini dell'inclusione sociale e della cittadinanza.

garantire il funzionamento delle carceri e a massimizzarne l'ordine interno nonostante un esubero di detenuti e risorse inadeguate. Questo, evidentemente, incide profondamente sulle dinamiche di esecuzione della pena e sull'esperienza detentiva; inoltre, desensibilizza chi vive il carcere rispetto all'eccesso di sofferenza prodotto dal sovraffollamento, e al contempo, anestetizza l'intero corpo sociale davanti alle sue drammatiche conseguenze (Haney, 2006).

Infine, la svolta punitiva brevemente accennata in questo paragrafo, genera anche un graduale slittamento sia dei criteri per definire il sovraffollamento, sia della soglia che lo qualifica come un problema su cui intervenire (Santorso, 2024). Fino alla fine degli anni Settanta, il superamento dell'80% della capienza rappresentava un chiaro campanello d'allarme che indicava la necessità di adottare misure di contrasto (Simon, 2015). Tuttavia, a partire dalla fine degli anni Novanta, nemmeno il superamento del 100% della capacità regolamentare è stato (a volte) considerato sufficiente per l'adozione di misure deflattive[11]. Questo slittamento nei criteri di categorizzazione e valutazione del sovraffollamento riflette una trasformazione più profonda: la sua normalizzazione come parte strutturale e funzionale del sistema penitenziario e della penalità in generale, anziché una sua disfunzione o una crisi.

In conclusione, la congestione delle carceri sembra presentarsi non solo come sintomo, ma anche come volano per lo sviluppo in Italia di una penalità ipertrofica e sempre più orientata alla deterrenza e alla repressione, nonostante una retorica formale che vorrebbe il carcere aderente agli imperativi sanciti dall'articolo 27, comma 3, della Costituzione. Il sovraffollamento, dunque, assume anche una valenza politica diventando parte di una strategia per assicurare il consenso della cittadinanza e allo stesso tempo concentrare l'intervento statale sulla penalità a scapito di altri ambiti (Bleich, 1989). In linea con questo ragionamento, il deterioramento delle condizioni detentive, derivante dalla normalizzazione del sovraffollamento, viene tacitamente accettato o persino giustificato, sia come inevitabile conseguenza del successo dello stato nel garantire l'ordine, sia come strumento implicito per rafforzare la funzione di deterrenza della pena.

3.1. Sovraffollamento: tra emergenza permanente e valenza simbolica

Osservando le modalità di gestione del sovraffollamento in Italia a partire dal dopoguerra, emergono due cardini fondamentali: quello di *crisi* del sistema penale, che impone interventi urgenti, e quello di *emergenza*, che caratterizza sia le misure sia le procedure della loro approvazione (Della Bella, 2014).

[11] Nel 2005, l'anno precedente l'ultimo indulto, si registrano circa 60.000 presenze a fronte di circa 42.000 posti effettivi.

L'abuso della decretazione d'urgenza in ambito penale è descritto dalla letteratura come una pratica consolidata (*inter alias* Perna, 2010). Tuttavia, è innegabile che questa tendenza possa avere delle ripercussioni significative. Come osserva Neocleous (2006), la natura emergenziale di tali interventi si riflette all'interno dello stato di diritto alterandone le fondamenta. Ciò attenua progressivamente la distinzione tra normalità ed emergenza, fino a renderla quasi del tutto irrilevante. Di conseguenza, ogni tentativo di differenziazione diventa fuorviante poiché induce a considerare le misure emergenziali come deviazioni temporanee anziché elementi strutturali dei sistemi legali e politici. L'utilizzo costante della categoria *emergenza* permette di legittimare interventi straordinari per arginare il problema, evitando quindi misure di lungo corso per la sua risoluzione. Si può dunque sostenere che il sovraffollamento in Italia viene considerato e gestito come uno *stato di crisi permanente* (Neocleous, 2006) del sistema carcerario in cui si preferisce arginare il problema piuttosto che risolverlo.

Forse semplificando un po', è possibile affermare che tale impostazione non solo evidenzia la non volontà o l'incapacità politica di riformare in modo significativo il sistema penale, ma indica anche la determinazione nel perpetuare un ciclo continuo di crisi – provvedimenti emergenziali – normalizzazione – nuova crisi (Santorso, 2024). Questo approccio mira, dunque, alla stabilizzazione dello *status quo* più che ad una sua trasformazione. In sostanza, è ragionevole supporre che la strategia adottata dallo stato italiano per gestire il sovraffollamento delle carceri sia implicitamente finalizzata a consolidarlo e cronicizzarlo piuttosto che a contrastarlo. Questo ragionamento evidenzia come le riforme, attuate in risposta al problema della congestione del sistema penitenziario e spesso mascherate sotto l'apparente urgenza di garantire i diritti dietro le sbarre (Santorso, 2024), non mirino a un cambiamento radicale e strutturale della penalità capace di affrontare le radici del sovraffollamento, ma piuttosto ad una riorganizzazione delle istituzioni penitenziarie, al fine di renderle funzionali ed efficienti anche in condizioni di congestione.

Seguendo l'argomentazione di questo paragrafo, sarebbe un errore limitarsi a leggere il sovraffollamento meramente come una crisi consolidata della penalità, bensì risulta più proficuo interpretarlo come parte integrante di una più ampia strategia politica di amministrazione della penalità che fa del sovraffollamento stesso uno dei cardini attorno a cui modellare non solo le politiche penali, ma anche la valenza simbolica del carcere. Infatti, emerge anche una dimensione simbolica più profonda, strettamente correlata alla funzione sociale e politica del punire. Lungi, quindi, da essere un mero effetto collaterale di una crisi del sistema penale, la congestione delle prigioni riveste un ruolo centrale nel definire una narrazione che identifica la pena detentiva come dispositivo essenziale per il mantenimento di ordine e

coesione sociale. In tale contesto, il carcere non è solamente mezzo di controllo, ma anche dispositivo simbolico che alimenta il senso di appartenenza collettiva attraverso la condivisione di valori da difendere e atteggiamenti punitivi.

Da un punto di vista simbolico il carcere può essere interpretato, dunque, come uno strumento di riaffermazione della coesione sociale, capace di riaggregare una comunità attorno alla tensione valori-punizione, e di modellare in senso securitario l'idea di coesione sociale. Perciò, come discusso da Chamberlen e Carvalho (2018; 2019), questa funzione di aggregazione simbolica del carcere genera forme di *solidarietà ostile*, vale a dire un legame sociale formato attraverso atteggiamenti punitivi collettivi, in cui l'ostilità condivisa verso i trasgressori rafforza il sostegno alla reclusione come risposta primaria ad una vasta gamma di problemi sociali anche non strettamente penali. In questo contesto, il sovraffollamento può assumere una valenza simbolica ambivalente, riflettendo al contempo il timore del disordine sociale e la fiducia nella capacità punitiva dello stato. Da un lato, esso appare come una conseguenza inevitabile della gestione dell'ordine; dall'altro lato, diviene al contempo simbolo e prova tangibile del dinamismo del sistema penale nel garantire la coesione sociale.

Come accennato in precedenza la congestione delle carceri non viene interpretata come un segnale di disorganizzazione istituzionale o, quantomeno, come un indicatore di disfunzioni del sistema penale, bensì come prova della capacità dello Stato di garantire ordine e sicurezza. Il sovraffollamento diviene, dunque, simbolo di un impegno da parte delle istituzioni (e spesso letto anche come successo) sia nell'assicurare stabilità e ordine sociale, sia della capacità di proteggere determinati valori, ritenuti abnormemente minacciati da presunti nuovi *nemici*. Si può sostenere, quindi, che questo processo genera una progressiva assuefazione del corpo sociale, che finisce per percepire il sovraffollamento come evento critico ed emergenziale, ma allo stesso tempo inevitabile e funzionale. In sostanza, la congestione delle carceri sembra avere valenze simboliche antitetiche. Esso rappresenta, innanzitutto, il simbolo tangibile di un aumento del disordine sociale, alimentato dalla costante minaccia generata dalle nuove forme di marginalità sociale, che mettono a dura prova sia la società che il panorama istituzionale. Poi, assume una valenza simbolica rassicurante, poiché segnala la presenza di uno Stato che, pur ritirandosi progressivamente da molti altri domini sociali e istituzionali, consolida la penalità come ultimo baluardo di difesa dei valori collettivi e utilizza quindi il carcere come strumento di coesione e solidarietà (ostile).

4. Alcune riflessioni conclusive

L'analisi proposta in queste poche pagine suggerisce una nova lettura del fenomeno del sovraffollamento evidenziandone la natura sistemica (Santorso, 2024). Partendo da questo presupposto si sono analizzate le misure

adottate per la sua gestione, sottolineando come esse sembrino più orientate a stabilizzare il problema piuttosto che a risolverlo. Questo può essere meglio compreso se si analizza il problema della congestione delle carceri all'interno di un più ampio quadro di trasformazioni della penalità e da una sua espansione.

L'articolo argomenta che, a partire dagli anni Duemila, l'introduzione di misure di austerità penale (Sparks, 1996) ha profondamente contrassegnato l'orientamento delle politiche penali, marcando una sorta di svolta punitiva. La criminalizzazione della marginalità sociale unita a dinamiche securitarie alimentate da narrative populiste e neoliberali, contribuisce a espandere il controllo penale rendendolo favorendo quindi ondate di grave affollamento delle carceri. Parallelamente, l'intervento governativo, che, convenientemente, gestisce il problema come un'emergenza, sembra mirato a normalizzare il problema piuttosto che a risolverlo.

Derubricare il problema della congestione delle carceri ad una mera crisi del sistema penale sembra essere un approccio fuorviante. Il sovraffollamento del sistema penale si attesta come risultato e al contempo volano per un inasprimento della penalità che sempre più obedisce a logiche neoliberiste in cui il principio di deterrenza, anche se non formalmente, assume un ruolo guida nel definire l'esperienza detentiva. Questa valenza politica del sovraffollamento, accompagnandosi ad una sua valenza simbolica più profonda, mette in evidenza la complessità del problema e l'inadeguatezza delle politiche delle pratiche messe in atto per la sua gestione. Infatti, un problema complesso e sistemico, legato ad una svolta punitiva, a sua volta frutto di una trasformazione di più ampio respiro della società, viene affrontata attraverso misure che per lo più agiscono a livello di organizzazione della singola istituzione carceraria. Questo inevitabilmente può solo generare una funzionale standardizzatone del problema e un consolidamento del sovraffollamento come nuova normalità operativa, con tutte le conseguenze del caso.

Per concludere, l'analisi proposta indica chiaramente che anche l'attuale crisi di affollamento delle carceri non può essere affrontata meramente attraverso interventi deflattivi (seppur necessari). Sono invece necessarie misure di più ampio respiro che contemplino ad esempio processi radicali di decriminalizzazione o l'investimento in politiche sociali. Solo un cambiamento strutturale profondo potrà spezzare il ciclo del sovraffollamento, bloccare la tendenza espansiva del controllo penale, arginare l'inasprimento della repressione e riportare, quindi, la penalità italiana in linea con i principi costituzionali di giustizia e uguaglianza.

BIBLIOGRAFIA

Aebi, M. F., Tiago M. M. (2021), *Prison Populations and Overcrowding in Europe, A Cross-National Analysis,* in *European Journal on Criminal Policy and Research*, 27(1):115-136.

Albrecht, H.-J. (2012), *Prison overcrowding – finding effective solutions: strategies and best practices against overcrowding in correctional facilities*, Edition Iuscrim, disponibile all'indirizzo (pagina web consultata in data 19 novembre 2024): https://static.mpicc.de/shared/data/pdf/research_in_brief_43_-_albrecht_prisonvercrowding.pdf

Anastasia, S., Anselmi, M., Falcinelli, D. (2020), *Populismo penale: Una prospettiva italiana*, Padova, Cedam Scienze Giuridiche.

Associazione Antigone (2024), *Nodo alla Gola - XX Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione*, disponibile all'indirizzo: https://www.rapportoantigone.it/ventesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/ (pagina web consultata in data 19 novembre 2024).

Bleich, J. (1989), *The politics of prison crowding*, in *California Law Review*, 77(5):1125-1180.

Camera dei deputati (2024), *Documenti – Temi dell'Attività parlamentare: La gestione commissariale ed il Piano carceri*, disponibile all'indirizzo: https://leg16.camera.it/522?tema=514&Carceri#paragrafo1945 (pagina web consultata in data 19 novembre 2024).

Caputo, G. (2018), *Alternative alla detenzione tra net widening e need-riskassessment*, in *Sicurezza & Scienze Sociali*, 2/2018:25-39.

Carvalho, H., Chamberlen, A. (2018), *Why punishment pleases: Punitive feelings in a world of hostile solidarity*, in *Punishment & Society*, 20(2):217-234, https://doi.org/10.1177/1462474517699814

Cellini, G., Ronco, D. (2009), *I numeri del controllo penale*, in *Antigone, Oltre il tollerabile: sesto rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia*, 4:17-49.

Chamberlen, A., Carvalho, H. (2019), *The Thrill of the Chase: Punishment, Hostility and the Prison Crisis*, in *Social & Legal Studies*, 28(1):100-117, https://doi.org/10.1177/0964663918759820

Della Bella, A. (2014), *Emergenza carceri e sistema penale: I decreti-legge del 2013 e la sentenza della Corte cost. n. 32/2014*, aggiornato al D.L. 20 marzo 2014, n. 36, Torino, G. Giappichelli Editore.

Dünkel, F., Van Zyl Smit, D. (2001), *The Crisis of Prison Overcrowding in Europe: Perspectives*

and Solutions, in *Punishment & Society*, 3(3):377-388.

European Court of Human Rights (2013), Torreggiani and Others v. Italy.

Garland, D. (2013), *Penality and the penal state*, in *Criminology*, 51(3):475-517.

Giannone, D., Cozzolino, A. (2023), *La democrazia dei tecnocrati: Discorsi e politiche dei tecnici al governo in Italia*, Milano, Mimesis.

Haney, C. (2006), *The Wages of Prison Overcrowding: Harmful Psychological Consequences and Dysfunctional Correctional Reactions*, in *Washington University Journal of Law & Policy* [online], 22(1):265-294.

Keller, H., Sweet Alec, S. (a cura di) (2008), *A Europe of Rights: The Impact of The ECHR on National Legal Systems*, Oxford, Oxford University Press.

Matthews, R. (2013), *Rethinking penal policy: towards a systems approach*, in Matthews R. e Young J. (a cura di), *The new politics of crime and punishment*, Londra: Routledge, pp. 223-249.

McMahon, M. (1990), *'NET-WIDENING' Vagaries in the Use of a Concept*, in *The British Journal of Criminology*, 30(2):121-149.

Ministero della giustizia (2024), *Piano nazionale complementare* (PNC), disponibile su: https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pnrr_piano_nazionale_complementare (pagina web consultata in data 12 dicembre 2024).

Ministero della giustizia (2024a), *Statistiche*, disponibile su: https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/statistiche?facetNode_1=0_2&facetNode_2=0_2_10&selectedNode=1_5_16 (pagina web consultata in data 9 gennaio 2025).

Neocleous, M. (2006), *The problem with normality: Taking exception to 'permanent emergency'*, in *Alternatives*, 31(2):191-213.

Pelissero, M. (2008), *Pericolosità sociale e doppio binario. Vecchi e nuovi modelli di incapacitazione*, Torino, Giappichelli.

Perna, R. (2010), *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quaderni costituzionali*, 30(1):59-74.

Pitch, T. (2013), *Contro il decoro: l'uso politico della pubblica decenza*, Bari, Gius. Laterza & Figli Spa.

Ronco, D., Torrente, G. (2017), *Pena e ritorno: una ricerca su interventi di sostegno e recidiva*, Milano, Ledizioni.

Ruotolo, M. (2014), *Dignità e carcere*, Napoli, Editoriale scientifica.

Santorso, S. (2015), *Gestire la popolazione detenuta: mutamenti e continuità nelle politiche di*

governo dei flussi carcerari, in *Sociologia del diritto*, 42(2):147-182.

Santorso, S. (2023), *The Politics of Prison Crowding: A Critical Analysis of the Italian Prison System*, Londra, Routledge.

Santorso, S. (2024), *Harm and governance of prisons' systemic overcrowding*, in *Oñati Socio-Legal Series*, [*online first*].

Simon, J. (2015), *The new overcrowding*, in *Connecticut Law Review*, 48:1191-211.

Skarbek, D. (2024), *The political economy of criminal governance*, in *Public Choice*, 200:1-24.

Sparks, R. (1996), *Penal 'austerity': The doctrine of less eligibility reborn?*, in Matthews R. e Francis P. (a cura di), *Prisons 2000: An international perspective on the current state and future of imprisonment*, Londra, Palgrave Macmillan UK, pp. 74-93.

Wacquant, L. (2009), *Prisons of poverty*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

IL BACINO DELLA MEDIA SICUREZZA IN EMILIA-ROMAGNA E CAMPANIA: TRA ILLUSIONI NORMATIVE E ADATTAMENTI SISTEMATICI PROGRESSIVI

*Luigi Romano e Alvise Sbraccia**

Abstract

This article offers a comparative evaluation dedicated to the organizational changes related to the recent legal provisions aimed to regulate the 'common' circuit within the Italian prison system. Based on available data and direct observations realized by the members of the Antigone's National Observatory on Prison Conditions, the contribution focuses on the penitentiary complex in the regions of Campania and Emilia-Romagna. Specific attention is dedicated to the intersection of security and health care issues linked with such process of re-organization. Different and informal adaptations are described and analyzed with reference to the contemporary normative assets of these regions' correctional facilities.

Keywords: p*rison, organisation, legal sources, informal regulation*

* Luigi Romano è Avvocato, dottore di ricerca in Diritto romano ed assegnista di ricerca dell'Università di Napoli Federico II, componente del Comitato scientifico di Antigone e membro delle redazioni di Napoli *Monitor e di Lo Stato delle Città*. Alvise Sbraccia è Professore associato in SPS12 dell'Università di Bologna, co-coordinatore del Comitato scientifico di Antigone e membro delle redazioni di Antigone e Studi sulla questione criminale.

1. Introduzione: nel "gorgo" della media sicurezza

Il sistema penitenziario è organizzato in circuiti differenziati, normati da circolari del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (da qui DAP), che dividono le carriere detentive in relazione al reato commesso e ad altre caratteristiche socio-giuridiche. Il dispositivo differenziale è la sedimentazione della gestione emergenziale della popolazione detenuta appartenente ad organizzazioni politiche partorita alla fine degli anni '70: "Fu un'operazione militare a segnare l'inizio della nuova fase della storia carceraria italiana. Sospese temporaneamente tutte le traduzioni ordinarie, tra il 18 e il 26 luglio 1977 oltre un migliaio di detenuti furono prelevati da centinaia di carabinieri dalle carceri in cui si trovavano e trasportati, anche per mezzo di aerei ed elicotteri, in cinque istituti di massima sicurezza. I responsabili penitenziari lo chiamavano il 'circuito dei camosci'. Era composto inizialmente dalle case di reclusione di Cuneo, Fossombrone, Trani, Favignana e dalla diramazione Fornelli dell'Asinara. Nel corso di quello stesso anno si aggiunsero anche gli stabilimenti penitenziari di Novara e Termini Imerese, poi la casa circondariale di Nuoro e la diramazione Agrippa della casa di reclusione di Pianosa, infine il carcere speciale femminile a Messina" (De Vito, 2009, p. 93).

In sostanza, la vita detentiva dei soggetti cambia a seconda del circuito in cui vengono inseriti. Ad oggi, quindi, esistono i circuiti cosiddetti di Alta Sicurezza, suddivisi in:

- AS1, destinata a detenuti appartenenti ad associazioni mafiose che hanno ottenuto la possibilità di uscire dal regime del 41-*bis*;
- AS2, circuito nel quale sono collocati coloro che sono ritenuti responsabili di condotte con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico;
- AS3, in cui vengono collocati soggetti facenti parte di organizzazioni nazionali o internazionali dedite allo spaccio di sostanze stupefacenti.

La diversa collocazione nell'uno o nell'altro circuito di AS si basa sul diverso grado di pericolosità attribuito ai soggetti ivi ristretti e risponde ad esigenze di sicurezza. All'interno dei circuiti appena richiamati è collocata una parte minoritaria della popolazione ristretta, in quanto è in quelli di Media Sicurezza, riservata ai detenuti comuni, che è presente la maggioranza della popolazione detenuta. Infatti, queste sezioni "comuni" rappresentano il punto di raccolta della maggior parte delle conflittualità metropolitane. Qui si riscontrano spesso le condizioni di detenzione più critiche e problematiche e per tali ragioni il settore è interessato da molteplici interventi di gestione amministrativa. Ad ogni modo, il collasso che ha travolto il sistema penitenziario durante l'emergenza pandemica non ha provocato come risposta istituzionale una riforma strutturale degli assetti dell'esecuzione penale. Attualmente, il sistema sta vivendo una nuova fase critica in cui tutti i segmenti del penitenziario non riescono a garantire la propria ordinaria riproduzione.

Questa è la premessa con cui si apre la circolare n. 3693/6143 del 18 luglio 2022 che mira a ridisegnare parte della geografia degli istituti penali. Tale riorganizzazione prevede differenti tipologie di sezioni così divise: stanze per l'accoglienza, individuate secondo i flussi di ingresso, destinate ad alloggiare le persone detenute provenienti dalla libertà o da altro istituto, ove non sia possibile l'inserimento immediato nelle sezioni ordinarie; sezioni ordinarie (di preparazione al trattamento intensificato) per coloro i quali sono ritenuti incompatibili con "margini di maggiore libertà e autodeterminazione nella vita comunitaria"; sezioni ordinarie a trattamento intensificato, destinate all'assegnazione dei detenuti idonei ad essere ammessi ad attività che implicano maggiori esigenze di movimento e di permanenza fuori dai reparti detentivi; sezioni ex art. 32 d.P.R. 230 del 2000, riservate ai detenuti il cui comportamento richiede *standard* di sorveglianza e sicurezza elevati; sezioni di isolamento ex art. 33 cui vengono assegnati i detenuti posti in isolamento giudiziario, sanitario o disciplinare.

Il criterio di smistamento dei detenuti è di tipo premiale ed effetto tangibile di tale riorganizzazione è una sostanziale polarizzazione dei circuiti tra sezioni squisitamente custodialistiche, per le quali è prevista l'apertura delle celle per 8 ore al giorno – ma il detenuto è di fatto sottoposto ad un regime chiuso non avendo la possibilità di muoversi liberamente o stazionare all'interno della sezione – e sezioni più improntate al trattamento, all'interno delle quali al detenuto è data maggiore autonomia di movimento ed è consentita una permanenza maggiore fuori dalle celle, pari a non meno di 10 ore al giorno. Come anticipato, la circolare prevede l'inserimento nel circuito della media sicurezza delle sezioni di cui all'art. 32, all'interno delle quali vengono collocati – per almeno sei mesi – i detenuti per i quali l'amministrazione ritiene necessario adottare particolari cautele connesse al pericolo di atti (praticati o subiti) di sopraffazione o aggressione: questi soggetti dovrebbero dunque essere sottoposti a meccanismi di controllo costante e a una significativa limitazione della libertà di movimento. La collocazione della persona nei reparti ex art. 32 non corrisponde ad una sanzione disciplinare, bensì ad un provvedimento amministrativo, non soggetto né ai termini né al controllo giurisdizionale previsti per esempio per l'isolamento disciplinare.

I meccanismi di ascesa e discesa della collocazione del detenuto – da un punto di vista formale – risultano quindi esclusivamente legati al rispetto delle regole della vita in istituto. La circolare ridefinisce il comparto della media sicurezza con ricadute diverse in ogni ambito regionale. È evidente che una previsione di questo tipo incide significativamente su una differente redistribuzione di risorse dal punto di vista dell'offerta trattamentale e smaschera la prassi di suddividere i detenuti tra "meritevoli" e "recalcitranti", "trattabili" e "conflittuali". In effetti, l'esperienza storica di gestione delle conflittualità nei penitenziari ha rafforzato la consapevolezza che l'assegnazione differenziale costituisce uno strumento di governo efficace, un dispositivo di disciplinamento

ampiamente praticato nella storia del sistema penitenziario[1].

I meccanismi di ascesa e discesa della collocazione del detenuto, da un punto di vista formale, risultano quindi esclusivamente legati al rispetto delle regole della vita in istituto, come tra gironi di un "purgatorio detentivo" nel quale viene introdotto un nuovo gradino più basso, la separazione cautelare utilizzata come *step* della progressione trattamentale. In sostanza, la riorganizzazione individua nella chiusura delle celle il sistema per "superare il dualismo tra custodia aperta e custodia chiusa", in un contesto nel quale torna a registrarsi un critico ed endemico aumento del sovraffollamento degli istituti che determina, conseguentemente, una drastica riduzione degli spazi vitali per le persone ristrette. In questo senso essa sembra porsi in parziale contraddizione con le disposizioni DAP che – a seguito della sentenza Torreggiani – avevano di fatto esteso l'orario di possibile deambulazione fuori dalle celle quantomeno all'intero comparto della media sicurezza, con evidenti finalità di decompressione. Tali disposizioni, pur evidenziando l'inconsistenza complessiva dell'offerta trattamentale (ossia delle occasioni di valorizzazione del tempo fuori dalle celle) e sollevando critiche da parte di alcune sigle sindacali della polizia penitenziaria che lamentavano un decadimento delle pratiche di controllo e sorveglianza nelle sezioni, avevano in qualche modo trasformato la quotidianità detentiva. Il ridimensionamento selettivo di questo margine di libertà può quindi essere inteso come fondamentalmente regressivo, proprio in una fase nella quale la pressione numerica cresce progressivamente[2].

Questa progressione riguarda senz'altro in misura rilevante le regioni che qui consideriamo in chiave comparativa, dando così seguito e continuità a un tentativo di elaborazione congiunta già avviato lo scorso anno[3]. A fronte di un tasso di sovraffollamento medio nazionale del 133%, infatti, sono davvero pochi gli istituti collocati su questi territori regionali a presentare percentuali inferiori al 125%: Carniola, Aversa, Eboli e Avellino in Campania; Castelfranco-Emilia e Forlì in Emilia-Romagna. Si tratta di prigioni dalle dimensioni tendenzialmente contenute. L'indicatore del sovraffollamento va considerato con prudenza: ad esempio, il dato elevatissimo della casa circondariale di Ravenna (176%) è calcolato su un'ipotesi di detenzione unicellulare mai realizzata negli ultimi trent'anni: qui le celle sono piuttosto anguste, ma ospitano due persone garantendo *standard* di spaziatura *pro capite* non dissimili da quelli riscontrabili generalmente

[1] La stessa strategia di differenziazione si è sperimentata in via emergenziale nelle catene di produzioni delle maggiori aziende italiane. Cfr. Talamo, 1979, p. 108-123; Regimi, Reyneri, 1973, p. 110-115; Deaglio, 1975, p. 50-86.
[2] Si veda in proposito, all'interno di questo numero della rivista, il contributo di Daniela Ronco.
[3] Nel XX Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione è presente il contributo comparativo (prodotto da Valerio Pascali, Luigi Romano e Raffaele Tartaglia) che qui riprendiamo in chiave di approfondimento e aggiornamento: https://www.rapportoantigone.it/ventesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/medie-sicurezze-spunti-comparativi-dagli-osservatori-di-campania-ed-emilia-romagna/.

nelle sezioni detentive italiane. Ciò nondimeno, i valori che seguono – relativi al maggio 2025 ed elaborati sulla base dei dati del Ministero della Giustizia[4] – offrono un quadro statistico ampiamente indicativo, con picchi di assoluta rilevanza. Per la Campania: Napoli Poggioreale 158%, Benevento 155%, Salerno 152%. Per l'Emilia-Romagna: Bologna 180%, Ferrara 163%, Modena 151%.

Nei paragrafi che seguono proveremo a considerare l'impatto di medio periodo del dispositivo di riorganizzazione della Media Sicurezza – e quindi l'ipotesi appena avanzata di una svolta regressiva nei meccanismi di riproduzione della quotidianità penitenziaria – in questi territori regionali di riferimento. Il materiale empirico che utilizzeremo (dati statistici, riscontri etnografici, trascrizioni di colloqui) sarà in gran parte derivato dal lavoro di monitoraggio delle osservatrici e degli osservatori che hanno visitato le strutture penitenziarie presenti in Campania ed Emilia-Romagna negli ultimi anni[5]. Ringraziamo queste persone, senza il loro lavoro il presente contributo non sarebbe stato realizzabile.

2. La riorganizzazione della detenzione comune in Campania

Come anticipato, il meccanismo di disciplinamento della circolare si impernia principalmente su una delle declinazioni del principio di premialità. In sostanza il dispositivo prende vita con l'équipe di osservazione e trattamento, la quale seleziona i detenuti a seconda delle problematiche personologiche e delle difficoltà relazionali e, sulla base del principio della progressione trattamentale, li smista nei diversi piani del circuito. Il motore di propulsione della progressione trattamentale, però, può funzionare in ascesa soltanto qualora il rapporto tra pressione interna e offerta trattamentale segni un bilancio positivo, altrimenti la caduta è solo verso il basso, costringendo l'intero assetto regionale a cercare continuamente il punto di equilibrio contenitivo.

Questo ultimo obiettivo è predominante in Campania, soprattutto perché la riorganizzazione della media sicurezza ha in un primo momento aumentato il numero dei detenuti in regime a custodia chiusa (a dicembre 2023 erano 3134 secondo la rilevazione del Garante Nazionale) a fronte della percentuale di detenuti in sezioni a custodia aperta passata dal 42,5% nel 2019 al 30,9% nel 2021, per

[4] Il lettore può consultare direttamente gli aggiornamenti istituzionali sul sito ministeriale: https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/statistiche?selectedNode=0_2. L'ISTAT offre interessanti approfondimenti consultabili alla pagina: https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,Z0840JUS,1.0/JUS_CRIMINAL. Presso le pagine di Ristretti Orizzonti (www.ristretti.it) e Antigone (www.associazioneantigone.it) sono presenti elaborazioni indipendenti. Un report costantemente aggiornato è presente sul sito www.sovraffollamentocarcerario.it (curato da Marco Dalla Stella).

[5] Le schede riferite alle singole visite per istituto sono consultabili a partire dalla pagina dedicata all'Osservatorio Nazionale di Antigone sulle condizioni di detenzione: https://www.antigone.it/osservatorio_detenzione/.

poi crollare al 13,2% nel giugno 2023. Difatti, a parte pochi istituti l'offerta trattamentale e lavorativa rimane insufficiente rispetto alla popolazione reclusa e questa condizione crea una strozzatura nell'accesso al trattamento avanzato.

Le ultime due visite dell'Osservatorio negli istituti di Benevento, di Fuorni-Salerno, nell'aprile 2025, hanno confermato la tendenza registrata negli anni appena successivi alla circolare. Nell'istituto sannita la popolazione detenuta è di 381 unità su 259 posti in pianta organica. Per quanto riguarda le offerte lavorative dell'istituto, sono disponibili esclusivamente le lavorazioni che si svolgono a rotazione temporale alle dipendenze dell'amministrazione: 120 posti disponibili per gli uomini, 20 per riservate al femminile. Si aggiungono 9 posti di lavoro in sartoria alle dipendenze di un ente del terzo settore. Dovranno partire due corsi di formazione (di estetista e di manutenzione termoidraulica) da 600 ore, finanziati con i fondi di Cassa delle ammende, le classi saranno di 10/12 persone di cui solo 3 potranno usufruire di una borsa.

Per quanto riguarda la casa circondariale salernitana, l'amministrazione dell'istituto ha riferito che non vi sono attività trattamentali in corso ma soltanto in programmazione per l'anno 2025. Il dato può sembrare irrilevante ma induce a riflettere sulle modalità di esecuzione della circolare. Infatti, i reparti di media sicurezza dell'istituto sono comunque declinati secondo i criteri premiali citati (sezioni ordinarie e a trattamento intensificato) ma in assenza di percorsi trattamentali effettivi l'unico criterio di valutazione per lo smistamento dei soggetti è l'obbedienza ai comandi fine a sé stessa.

Ad ogni modo, confrontandosi con le comunità penitenziarie si raccolgono diversi dubbi e incertezze rispetto alla potenzialità di recupero e risocializzazione che hanno le attività trattamentali eseguite senza programmazione continua e stabile. Spesso, tali interventi sono affidati alle associazioni del Terzo Settore che non riescono a garantire una continuità progettuale per le scarse risorse patrimoniali (Rossomando, 2025, p. 79-95). Si ha l'impressione, da un lato, che tali sforzi siano meramente riempitivi di un quotidiano prettamente incentrato sulla reclusione pura; dall'altro, le attività si prestano con estrema semplicità a meccanismi di oggettivazione della persona destinataria, nonché a dinamiche propriamente istituzionali di reciproca strumentalizzazione tra operatore e detenuto.

Il naufragio definitivo della riorganizzazione della media sicurezza emerge con maggiore evidenza quando l'ininfluente offerta trattamentale deve confrontarsi con la progressiva e strutturale *carcerazione di massa* che determina una pressione in ingresso ingestibile.

2.1. Le sezioni ex art. 32 come dispositivo di crisi

Nel contesto così delineato assumono un ruolo centrale le sezioni ex art. 32 d.P.R. 230/2000 (*Assegnazione e raggruppamento per motivi cautelari*), che la circolare eleva a

elementi strutturali nell'economia gestionale del circuito della media sicurezza. Cominciammo a registrare in regione Campania le implementazioni di questi reparti nel 2019, non riuscendo a cogliere in quel frangente l'importanza che avrebbero assunto dopo l'emergenza pandemica. La centralità di questi reparti (nel 2022 in aumento in Campania di due unità) è sottolineata direttamente dalla circolare: "l'involuzione del percorso trattamentale potrà prevedere, previa valutazione dell'*équipe* di osservazione e trattamento, la disposizione di rientro in Sezioni ordinarie, o, quando ne ricorrano le condizioni secondo quanto di seguito previsto, la assegnazione alle Sezioni previste dall'art. 32 reg. esec.". Tali assegnazioni inizialmente avrebbero dovuto costituire un'eventualità residuale (oggi sono parte del meccanismo ascensionale verso il trattamento avanzato) e soprattutto in queste sezioni non dovrebbe realizzarsi la commistione tra chi sconta una sanzione disciplinare e gli altri detenuti assegnati a questi reparti. Tuttavia, dalle nostre osservazioni regionali abbiamo verificato in diverse occasioni che i reclusi spesso dimorano in questi spazi anche per un tempo indefinito, a volte prodromico al trasferimento per ordine e sicurezza, essendo parte di una platea di "ingestibili" sempre più ampia. Quando le possibilità di adesione ai piani trattamentali sono pochissime e il sovraffollamento erode le condizioni minime di vivibilità aumentando la conflittualità interna, questi "spazi ghetto" diventano snodi interessanti per mantenere l'equilibrio.

Inoltre, a fronte del consumo progressivo dei luoghi, le sanzioni disciplinari spesso si scontano in sezione, oppure vengono sospese in attesa di eseguirle in un momento diverso. La pressione antropica impone di raggruppare i soggetti che costantemente destabilizzano la sicurezza dell'istituto, soprattutto se la media sicurezza è progettata sulla base di un'adesione premiale al patto trattamentale. Sembra di assistere ad un cambiamento delle forme di governo e di disciplinamento dell'istituzione, in cui i meccanismi correzionali individualizzati perdono significato (contestazione – provvedimento cautelare – consiglio di disciplina – sanzione…), essendo forse il frutto di uno schema legislativo nato in un contesto storico profondamente diverso. In alcuni contesti l'isolamento dalla sezione rappresenta addirittura un miglioramento delle condizioni di vita, perché segna la fine della condivisione dello spazio del reparto e della cella sovraffollata (chiusa il più delle volte). Quindi l'impressione è che gli operatori del settore debbano confrontarsi con gruppi aggregati o aggregabili sempre più ampi che affollano un'esecuzione penale dove i singoli rappresentano una dimensione marginale che risalta agli occhi solo quando l'assimilazione nei gruppi non è praticabile.

Tuttavia, in Campania è stata avviata una sperimentazione per razionalizzare il circuito delle sezioni ex art. 32 RE. L'osservatorio permanente regionale per la Sanità penitenziaria ha configurato sezioni sperimentali, l'intervento è stato avviato con Accordi di programma, ex art. 15 L. n. 241/1990, sottoscritti dal Provveditorato regionale dell'Amministrazione Penitenziaria e dalle ASL Avellino, Napoli 1 Centro, Caserta e Salerno

(Nese *et al.*, 2024). Sono stati individuate 4 sezioni sperimentali negli istituti di Avellino 'Bellizzi Irpino' (28 persone), Napoli 'Secondigliano' (24 persone), Santa Maria Capua Vetere F. Uccella (28 persone), Fuorni (Salerno) (6 persone). Attualmente attive sono le sezioni di Secondigliano e di Santa Maria Capua Vetere. La sperimentazione in sostanza prevede che a seguito di segnalazione (dell'amministrazione penitenziaria o sanitaria) per ogni persona allocata in sezione dovrà riunirsi il GOT, al fine di predisporre un percorso trattamentale integrato. Periodicamente si dovranno valutare tutti gli interventi intrapresi e gli obiettivi raggiunti. Una *équipe* multidisciplinare (operatori sanitari, amministrazione penitenziaria, terzo settore, ecc.) definisce i contorni della storia individuale del detenuto, le strategie da perseguire e il progetto specifico da offrire. L'Accordo programma non è a costo zero: gli stanziamenti dell'Amministrazione penitenziaria e dell'ASL possono coprire un minimo di cinquanta e un massimo di cento progetti annui per ogni sezione.

In questi primi mesi di lavoro, l'analisi dei bisogni individuali dei soggetti assegnatari delle sezioni ha portato alla luce dati interessanti. Sostanzialmente, emerge con nettezza che molti detenuti erano stati assegnati al circuito pur avendo bisogno esclusivamente di cure mediche, non presentando le caratteristiche previste dal Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario e delle circolari per l'assegnazione al circuito. In modo esemplificativo, si evidenziano di seguito i dati essenziali della sperimentazione avviata a giugno 2024 dalla Casa Circondariale di S. Maria C.V. e dalla ASL Caserta:

- valutazione complessiva di 90 persone (di cui 78 segnalati dall'Amministrazione Penitenziaria e 12 dal servizio Sanitario) assegnate alla sezione ordinaria ex art. 32 (con interventi psicologici settimanali, valutazioni mediche e psichiatriche, indagini sociali);
- identificazione di 46 persone idonee alla sperimentazione, per la quali sono stati attivati PTT individuali;
- identificazione di 33 persone non idonee alla sperimentazione perché in condizione di rilevante, prevalente e/o esclusivo bisogno sanitario (30 i casi afferenti alla salute mentale, di cui 13 in doppia diagnosi salute mentale / S.erD. e 3 ad altre branche specialistiche mediche), con inserimento in percorsi intensificati di assistenza sanitaria e trasferimento in altri ambiti detentivi ovvero alternativi al carcere;
- definizione di PTT con attività individuali garantire per 5 giorni settimanali, mattina e pomeriggio, per 37 persone, rispetto alle 46 individuate (in relazione alla successiva rinuncia di 7 persone ed al trasferimento in altra Istituto di 2).

I detenuti arruolati nelle attività sperimentali della sezione ex art. 32 hanno usufruito di colloqui di sostegno psicologico per un numero di ore complessivo di 700 ore dedicate. Inoltre, hanno partecipato ai laboratori previsti dal progetto "Riparo- Recupero-Con-Fido" ovvero: attività di *Pet Therapy*, arte terapia, basket e tinteggiatura.

Gli esiti iniziali della sperimentazione (in particolare, il miglioramento dell'identificazione dei bisogni individuali e l'azzeramento degli eventi critici per tutte le persone coinvolte) hanno consentito alle amministrazioni sia di dare prosecuzione all'intervento, già progettato su base triennale, sia di estenderlo ad altri istituiti, come metodologia di riferimento per la gestione di bisogni complessi delle persone detenute. Infatti, il Provveditorato regionale dell'Amministrazione Penitenziaria e la ASL di Caserta hanno intenzione di estendere il laboratorio alla sezione di casa di lavoro annessa alla Casa di reclusione di Aversa.

Sotto il profilo funzionale, questo filtro "in ingresso" operato dall'*équipe* multidisciplinare risulta efficace (almeno finora) perché è un organo terzo rispetto alla direzione amministrativa e sanitaria dell'istituto. La posizione istituzionale della *équipe* – per accordo di programma alle dipendenze del Provveditorato – ha consentito di rilevare, a differenza del personale strutturato in istituto, che molti soggetti segnalati dalle amministrazioni avevano tutt'altre necessità e non dovevano essere collocati nelle "articolazioni 32". Infatti, la "funzione depurante" non è praticata dagli organi interni degli istituti, che, piegati dalla pressione in ingresso e dalle conflittualità interne, operano spesso scelte di comodo di tipo contenitivo per mantenere in equilibrio il penitenziario. Infatti, il lavoro di monitoraggio effettuato nelle sezioni citate svela come le logiche manicomiali trovino sempre spazi di esistenza quando si mostrano capaci di governare una popolazione detentiva difficilmente gestibile (Sterchele, 2021, p. 341-362).

Ad ogni modo anche tale lavoro sperimentale è destinato a naufragare se il tasso di sovraffollamento regionale (al 31 marzo c'erano 7526 detenuti a fronte di una capienza regolamentare di 6197) dovesse continuare a crescere, compromettendo – come di fatto già in parte si verifica – tutti i segmenti del penitenziario.

2.2. Isolamenti e allocazioni incerte

Le considerazioni appena proposte aiutano a cogliere le trasformazioni delle camere destinate all'isolamento. Nelle nostre visite ci rechiamo spesso in questi reparti in cui permangono quasi sempre soggetti non destinatari di una sanzione disciplinare, ma portatori di sofferenze di diversa natura.

Abbiamo registrato questa tendenza nelle visite del 2024: quella effettuata nel mese di aprile al carcere di Secondigliano, a fronte della presenza di 13 persone allocate nel reparto di isolamento, solo 2 scontavano una sanzione disciplinare e 5 di esse risultavano in regime ordinario. Nel mese di febbraio 2024 abbiamo visitato il carcere di Santa Maria Capua Vetere e anche in tale circostanza, al pian terreno del reparto Danubio (sezione destinata sia all'isolamento disciplinare che alla separazione per motivi cautelari ex art. 32 d.P.R. 230/2000, quindi il medesimo contesto spaziale assolve ad entrambe le funzioni), constatando la presenza di due persone straniere ristrette formalmente in regime di detenzione ordinaria.

Egualmente, il reparto di isolamento dell'istituto di Benevento visitato nell'aprile 2025 ha mostrato gli stessi elementi critici: 11 persone presenti, soltanto una era in isolamento disciplinare ed una in isolamento sanitario. Inoltre, come segnalato al Provveditorato dal nodo campano dell'Associazione Antigone, uno dei reclusi nel reparto di isolamento ha riferito che si trovava lì da circa 9/10 mesi.

Nel processo di ridefinizione dello spazio penitenziario dei comuni tali luoghi si presentano come zone cuscinetto, offrendo soluzioni stabili e/o momentanee per la gestione di tutto ciò che non riesce a rientrare nella complessa circuitazione trattamentale. La rilevanza nevralgica di queste "paludi mobili" interessa tutto il circuito regionale perché attraverso questi spazi gli istituti, oltre al carico strutturale affrontano, progressivamente disciplinano le improvvise distribuzioni provenienti dagli altri istituti più affollati, ovvero le conflittualità più gravi.

Provando a tracciare delle fragili linee conclusive, sembra che la circolare non riesca a realizzare i propositi politici dichiarati. Questo obiettivo finisce per infrangersi contro l'insufficienza cronica e la distribuzione a singhiozzo della offerta trattamentale regionale, l'allarmante incremento dei tassi di affollamento degli istituti e l'erosione delle condizioni esistenziali minime che registriamo negli istituti di pena.

Ad ogni modo l'elemento di novità è rappresentato dalle sezioni sperimentali ex art. 32 RE. Il modello di razionalizzazione del circuito si fonda sui criteri individuati nella Relazione finale della Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario (DM. 13.9.21) nella parte in cui propone una disciplina più dettagliata dell'assegnazione alle "32" e nella circolare 276653/22: presa in carico multidisciplinare, potenziamento del trattamento, approfondimento problematiche personologiche. L'idea, quindi, è quella di eliminare drasticamente il ghetto generalizzato degli ingestibili in cui rientravano tutti i soggetti che destabilizzavano l'ordine interno a prescindere dai loro bisogni. Tuttavia, i segmenti "discarica" che rintracciamo nel corso delle nostre visite nei penitenziari si spostano ma non riescono a scomparire, dimostrando una enorme vitalità che si fonda sulla capacità di gestione delle conflittualità più radicali. Come ogni organismo anche l'istituzione carceraria è spinta da un movimento di autoconservazione e riproduzione: sposta, assorbe i corpi, espelle se può, razionalizza, crea, modifica spazi ed elementi, rinnova catene di comando, ma quando diventa necessario per la sopravvivenza (come in questa fase storica in cui l'*establishment* amministrativo non ha partorito strategie conservative di lungo periodo) l'istituzione adotta sempre le forme solide e muscolari del contenimento.

3. La Media Sicurezza in Emilia-Romagna: la resistibile ascesa del "Modello Modena"

Non dare un nome alle cose, non definire le pratiche. Intorno a queste direttive sostanziali sembra configurarsi l'equilibrio

complessivo del sistema penitenziario emiliano-romagnolo. I criteri generali di organizzazione e disciplinamento – dal punto di vista formale – non differiscono ovviamente da quelli richiamati in apertura di paragrafo 2: infatti, le pretese regolative delle recenti circolari dedicate alla gestione della Media Sicurezza si estendono alle strutture penitenziarie genericamente presenti sul territorio nazionale. Tale progetto di riorganizzazione, fondamentalmente basato sulla distribuzione selettiva di risorse trattamentali scarse e su una gradazione di chiusure preventive di altre sezioni, come abbiamo avuto modo di anticipare (Ronco *et al.*, 2022) vede un oggettivo elemento di propulsione nella crisi del governo penitenziario che ha vissuto il suo apice esplosivo a seguito dell'impatto pandemico, originando forme articolate di protesta e rivolta nelle prigioni della nazione (Sbraccia, 2022). Il coinvolgimento degli istituti emiliano-romagnoli nei conflitti della primavera 2020 è stato assai significativo. Al di là dell'epicentro modenese (ampie devastazioni, scontri, detenuti deceduti in seguito alla ripresa del controllo degli spazi da parte della polizia penitenziaria), episodi di conflittualità di intensità medio-alta – rubricati come rivolte – si sono allora registrati anche a Bologna, Reggio Emilia e Ferrara. Il Provveditorato competente (Emilia-Romagna e Marche) non venne comunque incluso tra quelli sui territori dei quali l'applicazione della circolare fu sperimentata: Campania, Lombardia, Triveneto e Sicilia. In quella fase fu interessante osservare come gli addetti ai lavori definissero il nuovo potenziale assetto della detenzione comune in Emilia-Romagna con l'espressione "Modello Lombardia". Espressione che si sarebbe mantenuta nel tempo come a segnalare un livello applicativo più rigoroso dei nuovi contenuti normativi in ambito lombardo (Verdolini, 2022). Ancora più interessante, in questa sede, è considerare una locuzione simile emersa già alla fine del 2020 in regione: il "Modello Modena". Prima ancora che le sezioni devastate nel corso della rivolta fossero ripristinate, quindi a regime di capienza ridotta e con un paio di anni di anticipo sulla circolare n. 3693/6143 del 18 luglio 2022, proprio nella casa circondariale più colpita dall'ondata conflittuale appena menzionata i mutamenti gestionali dei quali stiamo trattando furono quindi anticipati[6]. Pertanto, l'istituto in questione può essere considerato alla stregua di un avamposto sperimentale caratterizzato da un accesso graduale e su base premiale ai reparti "aperti" destinatari di un'offerta trattamentale potenziata. Il modello in questione prevedeva una prima collocazione nella sezione "nuovi giunti": all'esito della visita psicologica e sanitaria, lo *staff* optava per una collocazione diretta nelle sezioni ordinarie o per la permanenza "in accoglienza". Successivamente la *équipe* valutava almeno una volta al mese i criteri di condotta per il trasferimento in sezioni a trattamento intermedio o intensificato, sempre contemplando anche la possibilità di una "retrocessione" dal

[6] Si veda in proposito il contributo di De Caro, E., Sbraccia, A. (2020) disponibile presso: https://www.monitor-italia.it/richiudere-le-celle-il-carcere-di-modena-sei-mesi-dopo-la-rivolta/.

trattamento intensificato per "violazioni reiterate" del patto trattamentale.

Nelle visite degli anni immediatamente successivi realizzate nell'ambito delle attività di monitoraggio dell'Osservatorio di Antigone, i referenti istituzionali (direzione del carcere, vertici della polizia penitenziaria) rispondevano quindi sorpresi alle nostre richieste di chiarificazione sull'impatto della circolare: "Per noi nulla è cambiato, già la applichiamo da tempo". Le valutazioni del personale ascoltato in loco sull'assetto gestionale così innovato erano peraltro lusinghiere in termini di razionalizzazione e prevenzione dei conflitti e degli eventi critici (Santorso, 2021). La deduzione che si poteva praticare era quindi che il "modello" si sarebbe replicato quantomeno nelle altre case circondariali emiliane, simili per dimensioni e popolazione detenuta di riferimento.

Il quadro ricostruito sulla base delle visite del quinquennio successivo ha radicalmente ridimensionato questa prospettiva di estensione. Con riferimento agli istituti romagnoli – decisamente più piccoli – le resistenze all'applicazione della circolare si sono manifestate soprattutto rispetto alla compromissione degli equilibri interni che l'istituzione di sezioni ex art. 32 d.P.R. 230/2000 avrebbe determinato. Riportiamo in proposito alcune espressioni degli operatori appuntate nel corso delle visite: "L'articolo 32 c'è da 20 anni, mica se lo sono inventato con la circolare: se c'è bisogno, noi lo facciamo lì (*indicando col dito una cella singola vicino al cancello della sezione*)"; "Una sezione ex 32 in questo istituto? Ma è impossibile, poi ci toccherebbe riempirla per forza! Noi non abbiamo questa esigenza, sarebbe controproducente"; "Un istituto piccolo vive su equilibri consolidati, anche perché le soglie di capienza sono rispettate e non abbiamo grande mobilità in ingresso da altre carceri, piuttosto in uscita per sfollamento. Qui il trattamento è omogeneo, salvo sanzioni disciplinari. Per me sarebbe un errore costringerci a cambiare. Comunque, per una sezione ex 32 qui manca proprio lo spazio". Riprenderemo in seguito alcuni contenuti che emergono da questi brani: gestione della mobilità, specificità degli equilibri interni. Al momento appare utile ribadire una valutazione tecnica (interna) sulla scarsa idoneità della circolare rispetto a prigioni dalla capienza limitata: essa ha determinato una resistenza disapplicativa sulle sezioni ex art. 32 e perfino una adesione lenta e riluttante alla differenziazione tra regime a trattamento ordinario ed avanzato.

Ma elementi di inerzia, autonomia e resistenza istituzionale di fronte ai nuovi canoni di gestione differenziale della Media Sicurezza si sono manifestati anche negli istituti emiliani, tutti di dimensioni medio-grandi, ad eccezione di quello di Castelfranco Emilia, peraltro destinato a internati e a persone in custodia attenuata. Altre annotazioni etnografiche possono allora essere valorizzate: "A noi questa circolare non piace perché inserisce un elemento di complicazione a fronte di una gestione che già prevede cinque circuiti distinti in questo carcere"; "Al di là delle tre stanze che abbiamo a disposizione, al momento preferiamo applicare il regime ex art. 32 per tre o quattro giorni alle singole sezioni, se i guai riguardano la maggioranza

dei detenuti"; "A noi la circolare continua a sembrare di difficile applicazione, soprattutto considerando che il personale più giovane è abituato a lavorare col regime a celle aperte".

Tali espressioni rimandano esplicitamente a "preferenze" gestionali situate e ponderate, rispetto alle quali la pretesa di una forma regolativa centralizzata non convince, "non piace", può essere contrastata attraverso strategie applicative che operino all'insegna di un ridimensionamento del suo impatto. L'orizzonte delle motivazioni si compone in questo senso in dimensioni locali che alludono a visioni differenziate dei meccanismi di disciplinamento. Ad una valutazione critica sulla modifica delle prassi lavorative del personale di polizia ormai consolidate nel quadro del "regime aperto", si aggiungono considerazioni legate agli equilibri di governo e una declinazione emergenziale e contingente del meccanismo di contenimento attivabile ex art. 32.

3.1. Adattamenti creativi

Nel periodo post-pandemico, lo scenario istituzionale del penitenziario emiliano-romagnolo si connota quindi per una marcata disomogeneità applicativa rispetto alle previsioni della circolare in materia di riorganizzazione della Media Sicurezza. Al centro di questo periodo si colloca la scadenza del settembre 2023, data entro la quale tutti gli istituti emiliano-romagnoli avrebbero dovuto adeguarsi alle prescrizioni della circolare in questione. Le fasi che hanno anticipato e seguito questo momento sono state accuratamente monitorate nell'ambito delle attività dell'osservatorio regionale di Antigone[7]: osservatrici e osservatori condividevano infatti una preoccupazione incentrata su una generale prospettiva di inasprimento delle condizioni di detenzione determinata da livelli più accentuati di compressione della mobilità interna e di abbandono istituzionale nelle aree penitenziarie più "chiuse" (Ronco *et al.,* 2020).

In sintesi, sulla scorta di quanto anticipato nel paragrafo precedente, la transizione verso una formula organizzativa più omogenea degli spazi e dei tempi del campo carcerario locale – dato e non concesso che di effettiva transizione si possa parlare – sarebbe ancora in corso alla metà del 2025, con scarti gestionali di difficile interpretazione. Si pensi, ad esempio, al riscontrato andamento a fisarmonica degli orari di apertura delle sezioni di Alta Sicurezza. Il potenziamento "selettivo" delle attività trattamentali verso i settori a trattamento avanzato non risulta misurabile attraverso indicatori affidabili, né pacificamente accettato. Nel corso di una visita, da questo punto di vista, abbiamo raccolto una interessante osservazione di una direzione: "Qui non si tratta di incrementare l'offerta per i detenuti che hanno già abbastanza nelle sezioni che sono sature di stimoli. Si

[7] Per un approfondimento è possibile consultare il II Rapporto regionale a cura di Antigone Emilia Romagna dal titolo "Finestre sul carcere": http://www.osservatorioantigone.it/new/news/3486-finestrasul-carcere-il-2-rapporto-di-antigone-emilia-romagna-sullecarceri.

tratta di promuovere, anche per migliorare le condizioni di sicurezza, attività per quelli che non fanno niente".

In termini generali, gli orientamenti informali che co-determinano le scelte delle direzioni e dei comandi di polizia penitenziaria sembrano ancora in grado di incidere variamente sui contenuti di riforma che stiamo considerando. Una valutazione sintetica si presenta come estremamente difficoltosa, giacché estemporanei o comunque non consolidati appaiono i portati regressivi, oppure orientati al mantenimento di spazi e tempi di "apertura", di volta in volta riferibili a queste scelte. Non vi sono dubbi sul fatto che esse incidano fortemente sugli assetti di politica penitenziaria tracciabili in Emilia-Romagna. La questione che si pone in termini radicali è quella dell'autonomia delle singole amministrazioni penitenziarie (Ugelvik, 2014), che proviamo a delineare – con particolare riferimento alle prigioni emiliane – nei termini di *adattamenti creativi* agli *input* provenienti dal DAP.

Alla casa circondariale di Bologna non è ancora stata istituita una sezione ex art. 32. L'istituto è stato investito da rilevanti progetti di ristrutturazione che hanno implicato un "ritardo applicativo" in termini di mobilitazione contingente dei detenuti tra le sezioni. Le sezioni a "regime ordinario" (una dal 2023, due nel 2024) sembrano caratterizzate da livelli elevati di apertura (non connessi allo svolgimento di attività trattamentali o ricreative). Da ultima (primavera 2025), la decisione di collocare qui alcuni "giovani adulti" in uscita dagli istituti penali per i minorenni ha comportato il trasferimento altrove di tutti i ristretti in regime di Alta sicurezza 3 (che negli ultimi anni avevano conosciuto una alternanza difficilmente comprensibile di periodi di "apertura" e "chiusura" delle celle in orario diurno) e lo spostamento delle sezioni "penali" negli spazi dapprima dedicati a questi ultimi. In parte alleggerito il durissimo regime di chiusura destinato ai "nuovi giunti", l'istituto seguita a caratterizzarsi per elevati indici di sovraffollamento che sembrano contribuire a mantenerlo in una condizione di transizione di medio-lungo periodo.

A causa della accentuata articolazione dei circuiti interni (AS, sezioni per persone transessuali e parenti di collaboratori di giustizia, ATSM, sezione femminile) la transizione nell'istituto di Reggio-Emilia si è procrastinata negli ultimi anni: ancora nella visita del 2023 la circolare di riorganizzazione risultava sostanzialmente inapplicata. Al di là di alcune valutazioni critiche di carattere generale sui contenuti della stessa, abbiamo raccolto dal personale incontrato nelle visite una preoccupazione specifica. Proprio in virtù della presenza dell'unica articolazione per la salute mentale maschile a livello regionale (il reparto di osservazione psichiatrica di Piacenza è stato recentemente chiuso), la casa circondariale reggiana si sarebbe configurata come "calamita" di trasferimenti "problematici" da altri istituti, che sarebbero risultati fatalmente incrementati dall'apertura di una sezione ex art. 32. La soluzione proposta (2023-2024) è stata quella dell'istituzione di una sezione "mista" dedicata a nuovi giunti, alle persone in isolamento e a quelle sottoposte a regime

ex art. 32. Queste ultime hanno a disposizione 12 posti, ma "in caso di necessità" il regime si applica anche nelle sezioni "ordinarie".

Presso la casa circondariale di Ferrara abbiamo registrato una formula applicativa dei contenuti dell'art. 32 incentrata sul realizzarsi di situazioni problematiche di carattere collettivo nelle singole sezioni ("per tre o quattro giorni"), quindi senza l'identificazione di uno spazio penitenziario dedicato. Nel corso di questi anni – fatte salve le specificità della sezione AS2 – la *governance* di istituto ha mantenuto l'orientamento alla "apertura" di tutte le sezioni di media sicurezza: solo nel 2024 si registra l'identificazione di due sezioni a "trattamento avanzato", senza che peraltro si verifichino cambiamenti gestionali in quelle divenute "ordinarie". Questi mutamenti non sembrano comportare variazioni sostanziali negli equilibri gestionali. Critiche permangono le condizioni della sezione "nuovi giunti", utilizzata anche in chiave preventivo-contenitiva per persone che "non possono restare" nei comparti di media sicurezza. La casa circondariale ferrarese, negli ultimi anni, si è caratterizzata per una crescita significativa del tasso di sovraffollamento, alla quale ha corrisposto una altrettanto significativa crescita delle offerte trattamentali e ricreative.

Alla casa circondariale di Piacenza le prescrizioni della circolare sulla media sicurezza sono state metabolizzate con tempi lunghi, ma infine tendenzialmente applicate con sotto-circuiti a trattamento avanzato e ordinario. Nel 2023 essi corrispondevano a un numero uguale di sezioni, con orari di apertura delle sezioni "ordinarie" diversificati. Il regime detentivo ex art. 32, dapprima realizzato in "spazi residuali", ha trovato infine (2023) una sua collocazione fisica. La casa circondariale piacentina detiene il record regionale di presenze di persone straniere (69%) e ha conosciuto nella finestra 2023-2024 un incremento di circa 100 reclusi. Da segnalare che l'entrata a regime delle prescrizioni della circolare ha seguito un periodo (2020-2022) di sostanziale sospensione del "regime a celle aperte" imputato alla gestione emergenziale della pandemia da Covid-19 e a lavori di ristrutturazione del vecchio padiglione. Alla istituzione delle sezioni a trattamento avanzato ha corrisposto una crescita complessiva dell'offerta formativa.

Anche il carcere di Parma (l'unico di massima sicurezza in regione) si connota per la varietà dei regimi detentivi, con una forte concentrazione di reclusi in AS e 41-*bis*. Qui è presente anche la più ampia sezione regionale (50 posti) ex art. 32, caratterizzata da un clima di pronunciata tensione e da livelli di conflittualità difficilmente gestibili. L'applicazione delle prescrizioni di riorganizzazione della media sicurezza si è qui concretizzata nel 2023, con tempi "flessibili" di apertura delle celle nelle tre sezioni a trattamento "ordinario" (altrettante sono dedicate all'"avanzato"). Questa distinzione si realizza fisicamente tra vecchio e nuovo padiglione. Nella visita del 2024 è stato riscontrato un irrigidimento (in termini di chiusura e abbandono) delle sezioni "ordinarie" nel vecchio padiglione (in condizioni di degrado strutturale avanzato). Ancora nel 2023 si registrava

ampia perplessità del personale a fronte dell'indicazione di applicare il "regime ordinario" nelle sezioni destinate alla AS3.

Gli istituti romagnoli, come anticipato, non hanno istituito sezioni ex art. 32. Solo una sezione del carcere di Forlì è caratterizzata da "chiusura", con un regime "ordinario" che risulta peraltro derogato "per il caldo nella stagione estiva". Negli spazi ristrettissimi del carcere di Ravenna la sezione a piano terra è riservata al "trattamento avanzato"; quello ordinario si realizza invece al primo e al secondo piano, dove gli spazi per qualcosa di diverso non ci sono. Alla casa circondariale di Rimini i "nuovi giunti" sono a "regime aperto" come tutti gli altri, ad eccezione dei detenuti della terza sezione, sottoposti a regime "ordinario" e quindi collocati in cella "quando non ci sono attività".

Sulla base della panoramica sintetica appena proposta[8], pur nel quadro tendenziale di un progressivo allineamento formale alle prescrizioni di riorganizzazione della media sicurezza in Emilia-Romagna, si conferma difficoltoso il tentativo di ragionare identificando linee di omogeneità sistemica relative al quinquennio che abbiamo alle spalle. Al di là delle variegate interpretazioni su come il regime ex art. 32 debba o possa essere implementato, la stessa distinzione cardine tra "trattamento avanzato" e "trattamento ordinario" sembra seguitare a realizzarsi con morfologie altamente differenziate. Siamo in condizione di osservare il suo sviluppo nella nominazione degli spazi detentivi di media sicurezza, ma anche di testimoniare di *standard* applicativi variegati e variabili sui tempi di apertura delle celle, sulla corrispondenza temporale degli stessi con la partecipazione ad attività ricreative e formative, sui meccanismi di accesso alle aree dedicate alla socialità (anche all'interno delle sezioni), perfino sulle prassi di estensione delle "aperture" in taluni circuiti di alta sicurezza. Ad una simile variabilità si aggiunge – con riferimento ai riscontri prodotti nell'ambito delle visite dell'osservatorio regionale di Antigone Emilia-Romagna – la presenza di spazi interstiziali scarsamente qualificati in via formale, ma per nulla secondari rispetto ai meccanismi di gestione del (dis)ordine carcerario: comparti sanitarizzati e sottosezioni infermieristiche che operano al confine tra istanze di contenimento e cura, sezioni dedicate ai "nuovi giunti" parzialmente adattabili a funzioni disciplinari e di isolamento, collocazioni provvisore negli spazi destinati ai detenuti "protetti", criteri di allocazione in sezioni "ordinarie" o "avanzate" che esulano dalla valutazione sulla progressione trattamentale incorporando invece altri principi di differenziazione (compatibilità relazionale, provenienza geografica, omogeneità culturale, residuo pena, posizione giuridica). In sintesi, una molteplicità di soluzioni informali e di adattamenti creativi che appaiono irriducibili a modelli di amministrazione standardizzata (Sparks *et al.*, 1996).

[8] Per una panoramica più estesa è possibile consultare il documento di sintesi proposto dall'articolazione emiliano-romagnola di Antigone con riferimento al piano visite del 2024: https://www.antigone.it/upload2/uploads/docs/DossierER2024.pdf.

3.2. Crisi circolare e circolare in crisi

Se il "Modello Modena" poteva essere inteso come espressione applicativa tendenzialmente fedele della riorganizzazione della media sicurezza, come avamposto materiale e simbolico dell'impianto "riformista" della circolare n. 3693/6143 del 18 luglio 2022 (almeno per l'Emilia-Romagna), sulla scorta di quanto sostenuto nel paragrafo precedente potremmo affermare che la sua riproduzione negli altri istituti di pena della regione – questo sarebbe il tratto qualificante di qualsivoglia modello – sia invero controversa, deformata e parziale, al limite vagamente tendenziale. Se però torniamo a Modena attraverso gli spunti offerto dall'ultima visita dell'osservatorio di Antigone (dicembre 2024), il nostro orizzonte muta drasticamente. Per l'occasione, ci affidiamo alle parole di un agente scelto operativo nelle sezioni di media sicurezza:

«Ci proviamo, ma è evidente che il modello è saltato. Con il livello di sovraffollamento che abbiamo raggiunto, i criteri di assegnazione non sono più applicabili. La sezione chiusa, art. 32, la usiamo solo per i trasferimenti in ingresso da altri istituti. Ormai è un giro continuo da un istituto all'altro di quei detenuti che creano problemi, di fatto ce li scambiamo. Per quelli che creano problemi qui usciamo altre sezioni un po' adattate e solo nei casi più gravi il reparto dell'isolamento. Ma in generale le sezioni sono piene e per fare spostamenti devi di fatto scambiare dei detenuti. Difficile che si verifichino queste coincidenze e comunque gli spostamenti sono sempre pericolosi, possono spostare gli equilibri. In pratica oggi abbiamo persone in trattamento avanzato che non meriterebbero di starci e persone in trattamento ordinario che non possiamo spostare».

Senza indugiare sulle condizioni di fatiscenza delle sezioni di media sicurezza nel "vecchio padiglione" dell'istituto modenese (infestazione di cimici, assenza di detersivi, infiltrazioni dai soffitti, ruggine, muffa, mobilio gravemente usurato, impianti di illuminazione ridotti di un terzo per mancata sostituzione dei neon), la stessa visita ha messo in evidenza alcune pratiche adattive interessanti sul piano della valorizzazione e della riqualificazione degli spazi.

La piccola sezione ex art. 32 (unicamente destinata ai trasferiti in ingresso) presentava segni di degrado e danneggiamento, ma anche un assetto strategico di apertura delle celle a rotazione diurna costante. Considerando le caratteristiche delle persone ospitate ("teste calde"), tale modalità veniva giustificata dal personale presente adducendo che sarebbe stato controproducente, se non impraticabile, "tenerle chiuse". A fronte di una ridotta semi-sezione destinata alle diverse tipologie di isolamento (che ospitava al momento una persona in isolamento giudiziario), le emergenze disciplinari e le necessità di osservazione intensificata venivano gestite – a detta degli operatori ascoltati – attraverso pratiche allocative interne a geometria variabile. Ovvero tra: sezione "nuovi giunti"

(adiacente al reparto isolamento, dove abbiamo incontrato un detenuto straniero di lungo corso sottoposto a particolare stress in quanto raggiunto da un decreto di espulsione e un altro detenuto che stava lì da un poco di tempo dopo aver "litigato in sezione"), infermeria, sezione adiacente all'infermeria a "trattamento sanitario intensificato". Con riferimento a quest'ultima veniva riferito che le istanze di cura e controllo tendono a coincidere, soprattutto a seguito di eventi critici ed episodi conflittuali. Quasi superfluo osservare che le declinazioni di trattamento "avanzato" e "ordinario" sembravano subire importanti torsioni se collocate all'interno del nuovo o del vecchio padiglione dell'istituto.

In sintesi, ci troviamo di fronte a un campionario di pratiche riconducibili a orizzonti di razionalità situata che non ci sentiamo di discutere nel merito, consapevoli del fatto che la complessità gestionale che riflettono sia davvero impressionante (e non certo solo nel caso della casa circondariale di Modena). Non si tratta nemmeno, dal nostro punto di vista, di stigmatizzare negativamente le prassi di disapplicazione di dispositivi normativi formalizzati che abbiamo già ricondotto a una strategia contenitiva di stampo repressivo e regressivo. Consci della distanza irriducibile tra prescrizioni giuridiche e normatività operativa (Mosconi, 1998, p. 87-238), dobbiamo però constatare – insieme ai nostri interlocutori istituzionali – il collasso del modello dal punto di vista sostanziale.

Nel caso specifico, le funzioni amministrative più esplicitamente contenitive (ex art. 32) perdono ogni connessione con le dimensioni interne della mobilità come dispositivo chiave del governo differenziale del singolo istituto. Vengono infatti proiettate verso l'esterno, configurando uno spazio di gestione della mobilità tra istituti penitenziari, ovvero una sezione per "nuovi giunti" prevedibilmente riottosi. Ci troviamo così in presenza di una conversione semantica e operativa senz'altro anomala e peculiare, ma in fondo connessa a una problematica nodale per il comparto penitenziario emiliano-romagnolo. O meglio, emiliano. Come già sottolineato, le dimensioni ridotte delle prigioni romagnole impongono regolarmente trasferimenti da sfollamento. Nelle strutture riceventi, tendenzialmente emiliane, il personale avanza il sospetto che gli sfollamenti siano selettivi, ossia utilizzati per liberarsi dai detenuti "più difficili". La crisi di governo resa esplicita dall'inapplicabilità della circolare in questione si manifesta quindi in via circolare. Il continuo movimento di soggetti "indisciplinati" (indisciplinabili) si realizza infatti anche tra istituti emiliani dando vita a una sorta di sottocircuito mobile: "sono sempre gli stessi, fanno il giro degli istituti e ce li ritroviamo ogni 5\6 mesi". Con scarse variazioni, questa frase si sente costantemente nelle interlocuzioni col personale degli istituti regionali, che talvolta sembra accusare le altre amministrazioni di abusare della prassi e altre volte riconduce la stessa a una logica di scambio di carattere sistemico. Anche laddove le sezioni ordinarie "chiuse" e le sezioni ex art. 32 vengono utilizzate con finalità gestionali e disciplinari interne, la loro effettiva rispondenza alla logica della riorganizzazione della

media sicurezza ed eventualmente la loro capienza più ampia si configurano agli occhi degli operatori presenti come fattori di attrazione di soggetti problematici e quindi come amplificatori della conflittualità interna. Ma se lo scambio è tendenzialmente reciproco e ininterrotto, esso non può che rimandare a una configurazione strutturale della crisi gestionale (McCulloch, Scraton, 2009).

4. Conclusioni aperte

A fronte di una pressione in ingresso molto sostenuta o comunque difficilmente gestibile nel regime di saturazione sistemica che affligge i comparti detentivi delle regioni Campania ed Emilia-Romagna, qualsiasi modello di *governance* basato su criteri di mobilità interna agli istituti è destinato ad entrare in crisi. I percorsi applicativi delle prescrizioni della circolare n. 3693/6143 del 18 luglio 2022 che abbiamo cercato di tracciare e ci proponiamo di seguire risultano sostanzialmente inceppati. La loro (improbabile) vocazione "meritocratica" appare compromessa dalla scarsità di investimenti sulle cosiddette attività trattamentali. La razionalizzazione selettiva che avrebbe dovuto concentrarle (nelle sezioni a trattamento avanzato) verso i reclusi più "promettenti" e disciplinati non sembra riscontrabile in termini anche minimamente organici. Talvolta anche tale strategia appare scontrarsi con gli effetti di congestione imputabili alle scelte di politica criminale e all'inconsistenza complessiva delle misure deflattive. Altre volte sembra perfino incontrare forme di resistenza istituzionale animate da una ideologia riabilitativa universalistica ancora presente tra gli operatori penitenziari (Torrente, 2018; Sbraccia e Vianello, 2022), ma anche da valutazioni pragmatiche che vedono in questa selettività il presupposto per l'acuirsi – e non per il contenimento – della conflittualità interna agli istituti.

Anche l'ipotesi di un ripiegamento regressivo di stampo meramente custodialistico per le sezioni a trattamento ordinario – certamente praticabile – non sembra confermata in termini assoluti. Perfino i gironi più bassi ed essenzialmente punitivi di cui all'art. 32 d.P.R. 230/2000 si presentano con fisionomie differenziate. In alcuni casi caratterizzate da processi espliciti di medicalizzazione (la sperimentazione campana appare in questo senso assai significativa), in altri da forme di osmosi con reparti spuri (para-infermieristici) o spazi destinati alle forme di isolamento.

La matrice regolativa basilare per la riproduzione dell'ordine carcerario – lo scambio tra benefici e buona condotta – non regge più, con tutta evidenza. Di fronte all'archetipo maggioritario (nella Media Sicurezza) del detenuto "ingestibile", sfumano così ulteriormente le distinzioni tra allocazioni sanzionatorie, "terapeutiche" e amministrative, fino al paradosso evidenziato della collocazione potenzialmente "premiale" nelle sezioni "chiuse" e di isolamento. Gli spazi formalmente qualificati nei termini di una differenziazione funzionale e disciplinare vengono investiti da processi di significazione contingenti, nel quadro complessivo

di una instabilità adattiva radicale. I modelli applicativi si distorcono (esemplare in questo senso il collasso del "modello Modena") oppure si frammentano in risposte locali che mettono in luce forme di creatività istituzionale che – in chiave emergenziale – sembrano rincorrere affannosamente la crisi strutturale che a sua volta le alimenta.

All'interno di un quadro così delineato risulta ovviamente molto difficoltoso il tentativo di identificare elementi di omogeneità riferibili ai singoli contesti regionali qui presi in considerazione e, a maggior ragione, quello di individuare affinità a livello interregionale.

Sul primo livello comparativo possiamo probabilmente affermare che l'arcipelago penitenziario (Buffa, 2013) campano si caratterizzi per un maggiore livello di uniformità. Più stabile e rispondente alle logiche del progetto di riorganizzazione della media sicurezza si configura qui la distinzione tra sezioni a trattamento "avanzato" e "ordinario", nonostante il corollario delle differenze che tali nominazioni standardizzate nascondono rispetto all'offerta trattamentale e alla fruibilità di spazi adeguati. Più radicata, consistente e diffusa appare in Campania anche l'articolazione del sottocircuito ex art. 32. Infatti, in Emilia-Romagna, la stessa inaugurazione delle sezioni dedicate ha conosciuto significativi ritardi, interpretazioni diverse e, in alcuni casi (particolarmente significativo quello della struttura metropolitana di Bologna), non è ancora avvenuta. Possiamo forse spingerci ad affermare che il comparto carcerario emiliano-romagnolo – a confronto con quello campano – si presenti con accentuate caratteristiche di autonomia amministrativa e gestionale attribuibili ai singoli istituti di pena. Le appariscenti differenze intraregionali (qualitative e quantitative) nei livelli di "apertura" delle sezioni dedicate ai "nuovi giunti" e nell'effettiva distribuzione tra sezioni "avanzate" e "ordinarie" sembrano quindi denotare per l'Emilia-Romagna una tendenza più pronunciata a perseguire a livello locale specifiche tattiche adattive. Anche sul piano dei rapporti tra amministrazioni penitenziaria e sanitaria il contesto emiliano-romagnolo sembra meno strutturato (Sterchele, 2021): al momento, pertanto, sembra difficile immaginare che una sperimentazione analoga a quella campana in tema di (parziale, ambivalente) sanitarizzazione del comparto ex art. 32 possa realizzarsi in tempi brevi.

Sul secondo piano comparativo alcune analogie possono essere evidenziate, anche con riferimento a spazi nei quali le funzioni di controllo e di cura si ricompongono in strategie gestionali differenti ma integrate. Certo, le spinte oggettive del sovraffollamento tendono in entrambi i sistemi regionali a produrre soluzioni adattive all'insegna di una forte riqualificazione informale dei circuiti, ossia di una valorizzazione "creativa" degli spazi a disposizione. La già richiamata questione degli ostacoli alla mobilità tra sezioni e regimi detentivi induce ovviamente risposte simili. In chiave esemplificativa, e con particolare riferimento alla gestione delle soggettività più indisciplinate (e spesso psichicamente instabili), i due sistemi regionali appaiono accomunati dal ricorso consistente

alle pratiche di mobilità intercarceraria. I trasferimenti tra istituti, al di là delle motivazioni formalmente addotte, si configurano in entrambi i casi come essenzialmente disciplinari, attivando percorsi circolari attraverso i quali le singole strutture si scambiano costantemente i detenuti "problematici". Gli effetti di decompressione emergenziale perseguiti da una prigione costituiscono in questo senso immediate difficoltà gestionali per un'altra, peraltro alterandone ulteriormente i piani di mobilità interna. I costrutti di problematicità ed emergenza tendono poi in entrambi i contesti a polarizzarsi verso soggettività relativamente omogenee, che incrociano i tratti ormai classici del detenuto "che non ha niente da perdere" e del detenuto "psichiatrico". Sebbene si debba osservare che tale convergenza sia in Emilia-Romagna più spesso ancorata alla provenienza geografica dei detenuti e alla linea del colore (Sbraccia, 2015), tale processo sembra ribadire la necessità – probabilmente generalizzata al di là delle regioni qui considerate (Ronco, 2018) – di risposte integrate a cavallo tra competenze sanitarie e di sorveglianza. In questo senso devono essere considerate le diverse configurazioni dei rapporti interistituzionali tra le aree. Esse possono risultare parzialmente ridotte attraverso indicazioni di *policy* centralizzate, ovvero condivise tra Provveditorati dell'amministrazione penitenziaria e Direzioni regionali, ma negli ecosistemi carcerari che qui abbiamo provato a descrivere saranno sottoposte alle sfide delle contingenze e ai canoni della regolazione informale.

In tal senso, la prospettiva che si delinea non è rassicurante. Il collasso istituzionale del 2020 ha dimostrato che gli attuali assetti istituzionali, i meccanismi normativi, le valvole di ingresso nel mondo intramoenia e quelle di fuoriuscita nello spazio delle misure alternative del 'mercato della pena' (Verde, 2001), non garantiscono più la sopravvivenza degli apparati perché non riesco a prevedere, prevenire, risolvere le enormi complessità quotidiane. Per tali ragioni, ogni riforma parziale – non è rilevante l'orizzonte politico in cui viene partorita – naufraga progressivamente calandosi in un territorio altamente conflittuale che impone soluzioni rapide a seconda dei rapporti di forza esistenti su scala locale. Tale *campo di esistenza* determina l'esplosione del dialogo amministrativo tra centro e periferia soprattutto rispetto al circuito ingolfato della media sicurezza, la cui movimentazione (sotto il profilo giuridico) non può essere gestita direttamente dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (come accade per i circuiti meno congestionati di Alta sicurezza) ma è demandata ai provveditorati locali. Pertanto, ogni regione è impegnata su diversi fronti del conflitto ed è spinta all'organizzazione emergenziale delle proprie forze. Quindi, le previsioni non possono che essere funeste: le nuove spinte imposte dal legislatore amplificano la forza di attrazione del controllo penale nell'ottica della guerra interna (ci riferiamo principalmente al DL. sicurezza n. 48 dell'11 aprile 2025) e le ricadute di tali scelte si andranno ad abbattere sui fragilissimi equilibri dell'universo del penitenziario. Al di là dei conati di razionalizzazione e riorganizzazione organica l'unico terreno concreto su cui si articola la prigione attuale sembra declinarsi sempre

secondo le tre direttrici: "*Esclusione, sofferenza, guerra*" (Piro, 2023).

BIBLIOGRAFIA

Buffa, P. (2013), *Prigioni: amministrare la sofferenza,* Torino, Gruppo Abele.

Deaglio, E., a cura di, (1975), *La Fiat com'è: la ristrutturazione davanti all'autonomia operaia*, Milano, Feltrinelli.

De Vito, C. G. (2009), *Camosci e girachiavi: storia del carcere in Italia*, Bari, Laterza, 2009.

McCulloch, J., Scraton, P., a cura di, (2009), *The violence of incarceration*, Londra, Routledge.

Mosconi, G. (1998), *Dentro il carcere, oltre la pena,* Padova, Cedam.

Nese, G., Ponticiello, R., Cafaro, L., Caruso, S. (2024), *Programmi di contrasto all'isolamento penitenziario in Campania*, in *Antigone. Semestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, XVIV, 1, 149-163.

Piro, S. (2023), *Esclusione, Sofferenza, Guerra. Tesi sulla guerra sull'esclusione sociale, sulla privazione dei diritti, sulla sofferenza oscura*, (a cura di) Dell'Aquila, D. S., Esposito, A., Moscarelli, R., Roma, Sensibili alle Foglie editore.

Regimi, M., Reyneri, E. (1973), *Lotte operaie e organizzazione del lavoro*, Venezia, Marsilio.

Ronco, D. (2018), *Cura sotto controllo: il diritto alla salute in carcere,* Roma, Carocci.

Ronco, D., Sbraccia, A., Verdolini, V., a cura di, (2020), *La violenza penale: conflitti, abusi e resistenze nello spazio penitenziario*, *Antigone*, XVIII, 2.

Ronco, D., Sbraccia, A., Verdolini, V. (2022), *Violenze e rivolte nei penitenziari della pandemia*, in *Studi sulla Questione Criminale*, XVII, 1, 99-123.

Rossomando, L. (2025), *L'impresa del bene: terzo settore e turismo a Napoli*, Roma, Carocci.

Santorso, S. (2021), *Rehabilitation and dynamic security in the Italian prison: challenges in transforming prison officers' role,* in *The British Journal of Criminology*, 61, 1557-1574.

Sbraccia, A. (2015), *Ombre visibili: migranti africani e mercati della droga in Italia*, in *Sociologia del Diritto*, 1, 65-87.

Sbraccia, A. (2022), *Conflitto, controllo e salute: razionalità contrastanti nel carcere dell'Italia contemporanea,* in Pacini-Volpe, P., (a cura di), *Il tempo del carcere,* Pisa, Pisa University Press, 261-286.

Sbraccia, A., Vianello, F. (2022), *Legal culture and professional cultures in the prison system,* in *Onati Socio-legal Series,* XII, 6, 1463-1491.

Sparks, R., Bottoms, A., Hay, W. (1996), *Prisons and the problem of order*, Oxford, Oxford University Press.

Sterchele, L. (2021), *Il carcere invisibile: etnografia dei saperi medici e psichiatrici nell'arcipelago penitenziario,* Milano, Meltemi.

Talamo, M. (1979), *I dirigenti industriali in Italia: autorità, comando e responsabilità sociali*, Torino, Einaudi.

Torrente, G. (2018), *Le regole della galera: pratiche penitenziarie, educatori e processi di criminalizzazione,* Torino, L'Harmattan Italia.

Verde, S. (2001), *Massima sicurezza. Dal carcere speciale allo stato penale*, Roma, Odradek.

Verdolini, V. (2022), *L'istituzione reietta: spazi e dinamiche del penitenziario,* Roma, Carocci.

“SEZIONI PSICHIATRICHE”: FORMALITÀ E INFORMALITÀ DEGLI SPAZI PER LA SALUTE MENTALE IN CARCERE

*Luca Sterchele**

Abstract

This article explores the spatial strategies employed by prison staff to deal with the growing concern surrounding mental health within Italian prisons, particularly after the closure of the Ospedali Psichiatrici Giudiziari (OPG). It examines the development of internal “psychiatric sections”, formally known as Articolazioni per la Tutela della Salute Mentale in Carcere (ATSM), for inmates with mental health issues. The article highlights the heterogeneity and lack of clear legal guidelines for these sections, leading to diverse operational practices and selection criteria. Among those, the informal repurposing of common prison spaces to manage mental distress. Ultimately, the article underscores the complex interplay between care and control within the Italian carceral system when addressing inmates' mental health needs.

Keywords: *prison, mental health, psychiatric wards*, *articulations for mental health*

* Luca Sterchele è Dottore di ricerca in Scienze Sociali presso l’Università di Padova, attualmente è Assegnista di ricerca e si occupa prevalentemente di *prison studies,* sociologia del diritto e di salute mentale. È membro dell’Osservatorio sulle condizioni di detenzione dell’Associazione Antigone.

1. Introduzione

"Questo non è più un carcere, è un manicomio"[1]. Queste parole, che risuoneranno certamente in chi svolge attività di monitoraggio e ricerca all'interno degli istituti penitenziari italiani, riassumono in maniera esemplificativa una questione che negli ultimi dieci anni ha visto un'enorme diffusione all'interno del campo penitenziario. In questo periodo si è, infatti, diffuso ampiamente, tra figure politiche, sindacati di polizia penitenziaria, operatori che a vario titolo svolgono il loro lavoro all'interno delle mura degli istituti di pena italiani, un discorso che vede nel recente aumento di detenuti affetti da problematiche di tipo psichiatrico una nuova "crisi" del sistema penitenziario. Parallelamente, si potrebbe dire di conseguenza, nei molti eventi pubblici sulla questione carceraria in Italia tenutisi negli ultimi anni, il riferimento alla "salute mentale" è apparso con costanza come snodo centrale attorno al quale articolare riflessioni sullo stato attuale dell'esecuzione penale inframuraria. Il tema della sofferenza continua, insomma, a ricoprire una decisa centralità nel dibattito sulla pena detentiva. Del resto, la questione dell'intimo rapporto tra carcere e sofferenza rappresenta un elemento seminale nei *prison studies* sin dalle prime formulazioni da parte degli autori classici. Si pensi, su tutti, a Gresham Sykes (1958) e alla sua concettualizzazione dei *pains of imprisonment*, la quale continua a rappresentare una bussola di riferimento, oltre che un grimaldello analitico, per gli studi sociologici sul penitenziario (si vedano al proposito Haggerty & Bucerius, 2019). Non è difficile immaginare il perché di questa longevità: l'ultimo rapporto sulle condizioni di detenzione pubblicato dall'Associazione Antigone mette bene in evidenza la rilevanza del fenomeno, offrendo un quadro che riporta tentativi analitici precisi sui fenomeni della salute mentale (Allegri *et al.*, 2024; Miravalle, 2024), dei suicidi e degli agiti anticonservativi (Lorenzon, 2024), i quali ben si integrano con analisi svolte da altre realtà in merito alla consistenza del consumo psicofarmacologico all'interno delle mura (Rondi, 2023), il quale potrebbe invero essere interpretato come indicatore – per quanto polisemico (Sterchele, 2023) – della pervasività del malessere tra le mura.

Sarebbe complicato, nello spazio a disposizione, ricostruire una genealogia chiara e accurata di questa rinnovata preoccupazione verso la complessa e sfaccettata sfera del disagio psichico, definendone in maniera nitida le coordinate temporali e individuandone le matrici essenziali. Un elemento sicuramente centrale in questo senso si ritrova però nelle spiegazioni che vengono frequentemente addotte per dar conto di questa "questione psichiatrica" – sia tra gli addetti ai lavori che nel dibattito pubblico e politico (si veda al proposito Miravalle, 2023) – le quali la riconducono alla chiusura degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (da qui OPG) sancita in ultima istanza dalla legge 81/2014.

[1] Nel testo si farà un uso diffuso dei virgolettati, i quali sono volti ad indicare ed enfatizzare espressioni riconducibili al gergo penitenziario o tecnico-specialistico particolarmente diffuse e cariche di significato.

Secondo questa interpretazione, il percorso che ha portato al superamento di questo "residuo" dell'istituzione manicomiale avrebbe determinato un processo di "assorbimento" da parte del penitenziario di molti soggetti che sarebbero stati precedentemente internati in tali strutture, dando vita a quel processo che in letteratura è individuato come "*trans-carceration*" (Arrigo, 2001). Seguendo questa lettura, i processi di deistituzionalizzazione manicomiale avrebbero provocato una situazione di "abbandono istituzionale" da parte dei servizi sanitari nei confronti dell'utenza precedentemente internata negli OPG o di coloro che – secondo le linee previste dal Codice penale – avrebbero dovuto farvi accesso, favorendone così una presa in carico da parte delle agenzie del controllo penale. Come già evidenziato in più contributi (Sterchele, 2021; Verdolini, 2022; Miravalle, 2024) tale ipotesi esplicativa appare essere, a fronte dei dati empirici, euristicamente debole.

2. La riconfigurazione degli spazi penitenziari

Un cambiamento significativo in termini di impatto sul penitenziario verificatosi con il superamento degli OPG ha però certamente a che fare con la chiusura dei canali di comunicazione che esistevano tra le due strutture: come riportato da molti operatori, e come del resto evidenziato da altre ricerche (Sbraccia, 2018; Sterchele, 2021), l'OPG rappresentava una sorta di "valvola di sfogo" per un carcere talvolta sotto pressione, costituendosi come spazio verso il quale "esternalizzare" la gestione di alcuni detenuti che – per motivi riconducibili al disagio psichico o per intemperanze di natura più prettamente disciplinare – recavano problemi negli spazi detentivi ordinari. Con la riforma questa via di comunicazione è stata definitivamente spezzata, imponendo una gestione tutta interna di queste soggettività che ha determinato la necessità di disporre strategie di gestione configuratesi anche attraverso una riorganizzazione degli spazi del carcere e una loro ridefinizione, più o meno formale e più o meno fattiva, in senso clinico/psichiatrico.

L'elemento di maggior interesse riguarda proprio la segmentazione spaziale dello spazio penitenziario e la specializzazione in chiave "sanitarizzata" di alcune sue aree. Potremmo in un certo senso individuare, all'interno del panorama complessivo del sistema carcerario, un arcipelago di spazi volti alla gestione, in senso più o meno tecnico/specialistico, del disagio psichico. Tra questi spiccano certamente le Articolazioni per la Tutela della Salute Mentale in carcere (da qui ATSM), conosciute anche, più informalmente e con maggior schiettezza, come "sezioni psichiatriche".

Le ATSM sono delle sezioni infra-penitenziarie più o meno "sanitarizzate", gestite dalle Aziende Sanitarie territoriali e volte all'allocazione e al trattamento di detenuti affetti da problematiche relative alla salute mentale. All'interno di questi spazi sarebbe possibile disporre interventi di natura diagnostica o terapeutico-riabilitativa, garantendo al contempo il rispetto del principio di territorialità della pena e quindi la presa in

carico dei pazienti-reclusi da parte dei rispettivi Dipartimenti di Salute Mentale.

Le attività di ricerca e monitoraggio sugli spazi detentivi hanno tuttavia restituito, nel corso degli anni, rappresentazioni in parte distoniche rispetto ai propositi brevemente descritti. Da questo punto di vista, risulta complicato il tentativo di elaborare una lettura in grado di dar conto delle caratteristiche e delle criticità che interessano questi spazi in maniera trasversale, in quanto la profonda eterogeneità che li contraddistingue rende ostico qualsiasi tentativo di sintesi. Si potrebbe forse dire, accettando di navigare nel paradosso, che l'elemento di maggior comunanza tra questi spazi ha a che fare con una dimensione di profonda e localistica singolarità, la quale va a determinare configurazioni concrete dei singoli spazi ampiamente differenziate in riferimento alle caratteristiche della popolazione reclusa che vi è assegnata e, di conseguenza, ad una corrispondente differenziazione delle funzioni che vi sono riconosciute. Siamo, per dirla con Pietro Buffa (2013), ad uno dei punti massimi dell'"individualismo penitenziario" (Sbraccia e Vianello, 2016).

Questa frammentazione tra i diversi contesti locali deriva in larga misura da vuoti normativi relativi ai criteri di allocazione e di funzionamento delle sezioni sul piano operativo, essendo queste disciplinate esclusivamente per via amministrativa e regolamentare (Miravalle, 2024). Come evidenziato da alcune studiose, al di fuori dell'accordo Stato-Regioni che le ha istituite non vi è infatti alcuna indicazione di legge che chiarisca quali categorie di detenuti debbano o possano essere allocate nelle ATSM, sul personale che dovrebbe gestirle, su come dovrebbero essere organizzate dal punto di vista strutturale, sui trattamenti sanitari che possono essere implementati al loro interno, sui livelli essenziali di assistenza che dovrebbero garantire (Poneti, 2018; Melani e Santoro, 2024). Questa indefinitezza sul piano normativo si viene così a tradurre in soluzioni concrete eterogenee rispetto a tutti i punti citati.

Se la questione del disagio psichico appare essere così pervasiva all'interno dell'ambiente penitenziario, appare necessario interrogarsi in primo luogo in merito ai criteri di allocazione della popolazione reclusa all'interno delle ATSM, i quali devono necessariamente rispondere a delle istanze di "selezione" che aprono ampi spazi di discrezionalità e variabilità. Se quest'ultima è considerabile già di per sé come elemento costitutivo di saperi tecnico-specialistici ancorati a culture professionali al loro interno molto eterogenee, questa variabilità viene ad intensificarsi all'interno di un contesto come quello penitenziario in cui la *mission* istituzionale legata al mantenimento dell'ordine e della sicurezza interni si concretizza in stili direzionali e operativi che possono riconoscere diversi gradi di interlocuzione e apertura con i comparti sanitari e i professionisti che vi afferiscono.

Ad assumere configurazioni mutevoli sono dunque gli spazi che possiamo genericamente riconoscere come votati alla gestione del "disagio psichico", tra cui le stesse ATSM. L'osservazione empirica ha consentito infatti di notare come queste, nei diversi

contesti territoriali, rispondano ad esigenze gestionali e "trattamentali" diversificate, vedendo presenti al loro interno gruppi di reclusi categorizzati e selezionati sulla base di criteri elaborati localmente. Da questo punto di vista, possiamo trovare delle ATSM volte alla presa in carico di detenuti con diagnosi psichiatriche maggiori, bisognosi in questo senso di una presa in carico intensificata da parte dei servizi di salute mentale. In questi casi le sezioni vedono una maggior "sanitarizzazione", da intendersi come esito di una concentrazione di risorse da parte delle Asl in termini di budget e personale, con una presenza generalmente più rarefatta – più raramente un'assenza – degli operatori del comparto della sorveglianza. Prestando il fianco al rischio di un'eccessiva semplificazione, si potrebbe dire che tali sezioni operano sulla base del modello che era proprio dell'OPG: non è un caso, infatti, che alcuni di questi spazi siano stati ricavati proprio dalla dismissione di quelle strutture, ora riconvertite come spazi penitenziari dedicati alla salute mentale dei detenuti. In questi casi, la relativa continuità della funzione istituzionale si traduce talvolta in una permanenza di alcune figure professionali che fa da ponte rispetto al cambiamento e alla ristrutturazione istituzionale. Questo elemento apre uno scenario di irriducibile ambivalenza: da un lato espone ad un rischio relativo alla riproduzione gattopardesca delle criticità che hanno portato allo smantellamento degli OPG; dall'altro garantisce al contempo la presenza di operatori – si pensi in particolare al personale di sorveglianza – che hanno sviluppato negli anni una cultura professionale più "preparata" rispetto alle particolari esigenze dei reclusi ivi allocati, alle modalità di interazione con questi e con figure professionali esterne all'amministrazione e con stili operativi più consapevoli della "doppia *mission*" di cura e controllo. Il parallelismo tra le ATSM e l'OPG, inoltre, emerge in relazione ai piani terapeutici individualizzati, spesso di difficile attuazione. Il nodo cruciale, non specifico delle ATSM ma in questo caso estendibile a tutti i programmi terapeutici disposti all'interno delle mura, ha a che fare con le difficoltà nelle relazioni con il territorio in termini di continuità dei percorsi di cura e presa in carico. In questo senso si rilevano fratture ricorrenti nei tentativi di creare una "cinghia di trasmissione" tra carcere e territorio (Rodelli e Sterchele, 2022), rendendo complicata e a volte inattuabile una progettualità di lungo respiro che sia in grado di immaginare percorsi alternativi fuori dalle mura (Melani e Santoro, 2024). Il rischio che si viene a determinare, di conseguenza, è quello di trovare pazienti reclusi che rimangono invischiati all'interno di sezioni che, nonostante le ambizioni, possono rivelarsi dei "cronicari" volti alla disposizione di terapie molto strutturate, ma senza un orizzonte credibile di evoluzione.

Un altro elemento di differenziazione che si è rivelato centrale nel corso delle attività di osservazione svolte negli anni ha a che fare con criteri di accoglienza che a volte si rivelano tra loro del tutto discordanti: in alcuni provveditorati l'ATSM funziona anche come reparto in grado di farsi carico della gestione di pazienti in fase di acuzie, laddove in altri casi questi vengono del tutto respinti.

Questa grossolana distinzione ci permette di evidenziare una pratica di individuazione e selezione dei profili "adatti" all'ATSM che, mancando di linee guida generalizzate e di copertura legislativa specifica, si produce come esito di una negoziazione tra visioni e culture professionali tra lo psichiatra dell'istituto cosiddetto "inviante" e quello dell'istituto "ricevente", le quali possono essere caratterizzate, ancora una volta, da una significativa eterogeneità – elemento, tra gli altri, che innesca talvolta dinamiche di conflitto.

Se le caratteristiche sin qui descritte possono ritenersi indicative di molte ATSM presenti sul suolo nazionale, va sottolineato – ancora una volta – come le stesse non siano in alcun modo generalizzabili. Da un lato perché le specificità locali determinano gradazioni diverse dei fenomeni esposti, dall'altro perché è possibile individuare casistiche anche molto distanti da quelle illustrate. Questo non solo perché ci possono essere ATSM caratterizzate da un'operatività più dinamica, da una maggiore definizione dei criteri di accesso, da un'integrazione più strutturata nel territorio e da una programmazione clinica di lungo periodo, ma anche perché vi sono spazi, pur nominalmente analoghi, dedicati a tutt'altra funzione, come ad esempio la gestione del rischio suicidario. È evidente come una destinazione dell'ATSM ai fini di un elevato "attenzionamento" per prevenire la messa in atto di agiti anticonservativi da parte di una fetta di reclusi ritenuti essere a "rischio" comporti la presenza di un'utenza dalle caratteristiche molto diverse da quella allocata negli spazi precedentemente descritti, e così diverse modalità di intervento e presa in carico corrispondenti a "bisogni" di salute specifici e legati a doppio filo alle variabili situazionali del carcere stesso.

Infine, è evidente come queste sezioni "dedicate" alla tutela della "salute mentale" non possano assorbire l'intero fenomeno del disagio psichico all'interno del campo penitenziario, a maggior ragione alla luce di una narrazione che lo individua come soggetto, negli ultimi anni, ad un aumento esponenziale (indipendentemente, quindi, dalla maggiore o minore fattività di questo allarme). Questa restrizione del canale di accesso impone, oltre alla già descritta necessità di "selezionare" l'utenza, di trovare strategie organizzative efficaci per far fronte alla gestione di tutta quella fetta di reclusi identificati come "psichiatrici" ma giocoforza esclusi dalla possibilità di accedere alle sezioni formalmente dedicate.

Da questo punto di vista, l'osservazione fa emergere delle modalità e delle pratiche di gestione della sofferenza psichica che si articolano in forme assolutamente variegate. Anche in questo caso il dispositivo governamentale si sviluppa attraverso una ridefinizione degli spazi, operando una segmentazione, il più delle volte del tutto informale, delle aree dell'istituto. Tali processi consentono così di configurare delle spazialità che vengono ad assumere una connotazione (anche vagamente) psichiatrica: semi-sezioni informalmente dedicate a detenuti con profili "problematici", aree dell'infermeria che si ricostituiscono come piccoli reparti di "stallo", usi intrinsecamente ibridi delle sezioni ex art. 32. La crisi percepita impone insomma delle

forme di adattamento alla situazione che la affrontano, nell'auspicata temporaneità dell'emergenza, attraverso soluzioni spesso improvvisate, volte a ricavare spazi utili alla gestione di soggettività dimostratesi inadeguate alla vita in sezione ordinaria e potenzialmente riassegnabili a funzionalità più specificamente volte all'attenzionamento, alla "decompressione" o ad altre pratiche che si collocano nel confine tra la cura e il controllo.

3. Conclusioni

Con questo breve contributo si sono volute proporre alcune riflessioni relative alle modalità attraverso le quali la rinnovata attenzione pubblica, politica e scientifica verso il tema della salute mentale in carcere si sia tradotta in prassi operative e strategie gestionali interne all'istituzione che solo parzialmente assumono un carattere di novità rispetto al passato. Queste, infatti, trovano nei processi di differenziazione in chiave funzionale dello spazio penitenziario la loro *ratio* principale. In questo senso, la metafora ormai diffusa dell'arcipelago assume pregnanza anche nel guardare all'interno delle mura dei singoli istituti, consentendo di illuminare la complessità e la frammentarietà interna del comparto carcerario stesso (Sbraccia e Vianello, 2016). Pensare a queste diverse aree sociali come a delle isole facenti parte di un medesimo arcipelago aiuta infatti, come sostiene Dominique Moran (2016), ad immaginare una certa mobilità tra di esse, legata a processi di scomposizione della popolazione reclusa che si producono in un costante dialogo tra gli orizzonti di senso propri del penitenziario e le rappresentazioni tecnico-specialistiche dei professionisti della salute. Il rapporto tra i due distinti universi simbolici produce esiti che si situano costitutivamente nella tensione tra dimensioni di cura e controllo, difficilmente associabili in maniera univoca alle rispettive aree. In questo senso, l'involuzione semantica che va ad indicare come "sezioni psichiatriche" le ATSM e gli spazi affini non è da liquidarsi come il semplice frutto di una sbrigatività grossolana. Nel guardare al modo in cui il richiamo alla "salute mentale" presente nella denominazione ufficiale di tali sezioni collassi sul piano colloquiale nel significante della "psichiatria" si potrebbe forse cogliere la distanza – spesso incolmabile – che sussiste tra le previsioni normative e la loro realtà materiale.

BIBLIOGRAFIA

Allegri, P., Belli, A., Nese, G. (2024), *Salute Mentale e REMS*, in Associazione Antigone (ed.), *Nodo alla gola. XX Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione*, p. 231-245.

Arrigo, B. A. (2001), *Transcarceration: a constitutive ethnography of mentally ill offenders*, in *The Prison Journal*, 81(2), p. 162-186.

Buffa, P. (2013), *Prigioni: amministrare la sofferenza*, Torino, Gruppo Abele.

Haggerty, K. D., Bucerius, S. (2019), *The Proliferating Pains of Imprisonment*, in *Incarceration*, 1, p. 1-16.

Lorenzon, J. (2024), *Suicidi e lettere del difensore. Sopravvivere nonostante la detenzione*, in Associazione Antigone (ed.), *Nodo alla gola. XX Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione*, p. 161-174.

Melani, G., Santoro, E. (2024), *Psichiatria, carcere, misure di sicurezza, Rapporto di sicurezza*, disponibile al link: https://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/GARANTE-DETENUTI-TOSCANA/documenti/24012024_RicercaMalattieMentali.pdf (ultima consultazione: 25/02/2025).

Miravalle, M. (2023), *Carcere e salute mentale*, in Associazione Antigone (ed.) *È vietata la tortura. XIX Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione*, p. 267-280.

Miravalle, M. (2024), *Il carcere-manicomio: i numeri della psichiatrizzazione dei penitenziari in Italia*, in Associazione Antigone (ed.), *Nodo alla gola. XX Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione*, p. 225-230.

Moran, D. (2016), *Carceral geography: Spaces and practices of incarceration*, London, Routledge.

Poneti, K. (2018), *Salute mentale in carcere: l'incerto destino dei rei folli*, in Corleone, F. (ed.), *Mai più Manicomi. Una ricerca sulla Rems di Volterra*, Fiesole, Fondazione Michelucci Press, p. 85-109.

Rodelli, M., Sterchele, L. (2022), *Salute attraverso le sbarre. Percorsi di cura tra carcere e territorio*, in *Salute e Società*, 21(1), p. 143-158.

Rondi, L. (2023), *Il carcere sedato: più di due milioni di euro all'anno spesi in psicofarmaci*, in *Altreconomia. Fine pillola mai. Inchiesta sull'abuso di psicofarmaci nelle carceri italiane*, p. 263.

Sbraccia, A. (2018), *Contenere il malessere? Salute e socialità in carcere*, in Kalica, E., Santorso, S. (ed.), *Farsi la galera. Spazi e culture del penitenziario*, Verona, Ombre Corte.

Sbraccia, A., Vianello, F. (2016), *Introduzione. Carcere, ricerca sociologica, etnografia*, in *Etnografia e Ricerca Qualitativa*, 2, p. 183-210.

Sykes, G. (1958), *The Society of Captives: a Study of a Maximum Security Prison*, Princeton, Princeton University Press.

Sterchele, L. (2023), *Effetti collaterali. Riflessioni etnografiche sugli usi del farmaco in carcere*, in *Rassegna Italiana di Criminologia*, 2, p. 114-121.

Sterchele, L. (2021), *Il carcere invisibile. Etnografia dei saperi medici e psichiatrici nell'arcipelago carcerario*, Milano, Meltemi.

Verdolini, V. (2022), *L'istituzione reietta. Spazi e dinamiche del carcere in Italia*, Roma, Carocci.

LA VITA NELLE SEZIONI "TRATTAMENTALI" PER DETENUTI "COMUNI" DI SESSO MASCHILE: UN CONTRIBUTO INTERNO SULL'ADATTAMENTO ALLA QUOTIDIANITÀ NEL CONTESTO CARCERARIO

*Pierloreto Fallanca**

Abstract

Based on direct observations, this contribution offers an internal viewpoint – proper of the Convict Criminology perspective – on the everyday reproduction of prison order, with a specific focus on the wings in which major resources for treatment and rehabilitation are concentrated.

Keywords: *sociology of prison, convict criminology, prison order*

* Pierloreto Fallanca è studente presso il Polo Universitario Penitenziario della Casa Circondariale di Bologna.

1. Introduzione

Vivere in una sezione "trattamentale[1]" è totalmente differente rispetto al vivere quotidiano in altre sezioni o reparti del carcere abitati dai detenuti cosiddetti "comuni". Innanzitutto, il trattamento riservato dal personale penitenziario è differente, poiché lo stesso è maggiormente disponibile e meno stringente nei confronti dei reclusi: tendenzialmente, se finisce in un reparto trattamentale, si presuppone che la condotta del detenuto sia diversa (intesa come migliore) da quella di altri reclusi sottoposti a regime di media sicurezza. Ovviamente questo privilegio ha un prezzo: la Direzione si aspetta detenuti "collaborativi[2]" e che riescano a risolvere le problematiche in sezione senza tensioni, alleggerendo anche il carico lavorativo degli agenti. Inoltre, l'avere un atteggiamento scontroso o comunque anche solo verbalmente conflittuale con il personale può portare più facilmente e più spesso a ricevere un rapporto disciplinare, ed il motivo è chiaro: *"Sei qui, te la stai godendo, stai buono ed anche se qualcosa non va come dovrebbe o non funziona, cerca di non disturbarci, abbiamo la penna facile"*. Questo è il concetto che passa, o perlomeno dovrebbe passare, appena vengono varcati i cancelli di queste sezioni.

Di sicuro, rispetto ad altre sezioni dove il peso e lo spessore dell'istituzione totale (Goffman, 1978) si fa sentire, le disfunzioni strutturali e i problemi degli impianti si riducono, la percezione di oppressione è sensibilmente diminuita ed il detenuto è indotto a vedere "il bicchiere mezzo pieno".

2. Una quotidianità "privilegiata"

I detenuti che – come me in questo momento – abitano nelle sezioni "trattamentali" vedono aperte le proprie celle anche fino a dodici ore al giorno, il che vuol dire che rimangono chiusi dietro sbarre e portoni blindati solamente la sera e la notte, quindi per il tempo di vedersi un film, una partita di calcio oppure un programma tv, di leggere un libro, di studiare un paio d'ore o di scrivere lettere, per poi finalmente dormire e riposarsi. Il personale non entra mai in sezione se non all'apertura mattutina ed alla chiusura serale, a meno che non si creino situazioni "emergenziali" o necessità di "prevenzione". Il rischio di conflitti risulta quindi ridotto.

Inoltre, le tipiche richieste quotidiane avanzate dai detenuti (informazioni sul "saldo-conto", contatti con esperti quali funzionari giuridici pedagogici, psicologi o criminologi, assistenti sociali), o i loro tentativi di parlare con l'Ispettore preposto al piano per risolvere problematiche specifiche (accesso ai colloqui, telefonate straordinarie, aggiunte alla lista della spesa, ecc.) trovano un

[1] Termini e locuzioni indicati tra virgolette nel presente contributo si riferiscono a forme gergali ampiamente utilizzate nel campo del penitenziario, ma non corrispondenti alla terminologia presente nei testi giuridici di riferimento: ordinamento penitenziario, circolari, regolamenti. A titolo esemplificativo le sezioni "trattamentali" sono da considerarsi, nel linguaggio formalizzato, sezioni a trattamento avanzato. I detenuti "comuni" formalmente non esistono, risultando invece collocati in sezioni di media sicurezza.

[2] In questo caso, naturalmente, "collaborativi" non fa riferimento alle forme di collaborazione con la Giustizia riferite all'art. 58-*ter* dell'ordinamento penitenziario (L. 26 luglio 1975, n. 354).

più pronto riscontro "nei limiti del possibile", limiti che vengono naturalmente definiti dal personale di custodia. Richieste tendenzialmente esaudite quindi, sempre che non sussista la pretesa di avere ciò che si richiede a tutti i costi ed in quel preciso istante: "*Sei privilegiato, non puoi permetterti di pretendere*".

Dall'altro lato, per un agente della Polizia Penitenziaria il fatto di "montare" in queste sezioni comporta solitamente un carico minore di *stress* e pressioni. Questo agente – a sua volta privilegiato – appare così più rilassato e tende a rendersi disponibile il meno possibile. Tale specifica condizione lavorativa gli permette infatti di assentarsi per varie pause caffè prolungate, appunto perché *"lì non c'è bisogno, tanto stanno aperti e sono tranquilli"* e perché le situazioni di vera urgenza sono rare. Per altro verso, questo agente risulta meno presente poiché offre incondizionatamente supporto – in virtù dei codici professionali e delle relative logiche di intervento che caratterizzano il personale di custodia (Chauvenet *et al.*, 1994) – ai colleghi che lavorano nelle più problematiche sezioni attigue a quella "trattamentale".

Dato che in queste sezioni "più complicate" a volte non bastano neanche due agenti per gestire la situazione, e data l'assenza ripetuta del personale, si va quindi a consolidare in taluni detenuti apparentemente "privilegiati" l'idea di essere stati abbandonati dall'istituzione totale, che invece continua ad essere onnipresente nel quotidiano, ad esempio imponendo la compilazione della "domandina" – il famigerato Modulo 393 – per ogni minima istanza, con la conseguente totale perdita di autodeterminazione, autonomia e libertà d'azione (Vianello, 2012). Ciò che qui intendo sostenere è che questo sentimento di abbandono sia in realtà un sintomo del processo di infantilizzazione che il carcere produce verso i reclusi, inducendo in loro la sensazione che il tempo trascorso nell'istituzione si configuri come un vissuto di impotenza e insicurezza, come un'esperienza di degradazione (Mathiesen, 1996).

3. Quale prigionizzazione?

Queste dinamiche riguardanti la visione e la percezione del detenuto si possono collegare alle forme di adattamento descritte da E. Goffman (1978) – ovvero il ritiro dalla situazione, la linea intransigente, la colonizzazione e la conversione – che a mio parere risultano a loro volta utilmente accostabili alla definizione di J. Irwin e D. Cressey (1964) delle tre subculture di riferimento per i detenuti: criminale, detentiva e legittima. Nella concezione del primo potremmo considerare meccanismi differenziati di *disculturazione*, così peraltro articolando anche la nozione di *prigionizzazione* offerta da G. Sykes (1958). Con riferimento ai secondi, dovremmo invece riflettere sulla maggiore o minore rilevanza esplicativa dei modelli privativo o dell'importazione (Vacheret e Lemire, 2007).

Ad esempio, ad un detenuto con una linea intransigente e con una subcultura criminale strutturata, poco importerà se l'agente del suo braccio dovrà aiutare il collega altrove: pretenderà di ottenere risposta alle sue richieste nell'immediato e con insistenza. Invece, il "colonizzato" – portatore di una subcultura definita detentiva – si disinteresserà delle mancate attenzioni degli agenti,

concentrandosi su altri aspetti della sua quotidianità. Ancora, un detenuto indirizzato verso la conversione e caratterizzato da una subcultura legittima inizialmente proverà a spingere le sue richieste, senza però eccedere e aspettando pazientemente una risposta che spesso non arriverà.

In carcere, in ogni caso, per ottenere risposta a richieste legittime si deve "combattere" giorno per giorno, ma solo fino ad un certo orario: tendenzialmente fino alla fascia oraria 15-16, quando "smontano" gli Ispettori dei vari piani ed inizia il turno della cosiddetta sorveglianza generale. Dopo questo orario, infatti, le attività si interrompono ed il personale si muoverà solo ed esclusivamente per affrontare gli "eventi critici", che avvengono con frequenze diverse a seconda che il carcere sia classificato come Casa Circondariale (dove sono reclusi i detenuti giudicabili, gli appellanti, i ricorrenti – rispettivamente gli imputati in attesa di processo in primo, secondo e terzo grado di giudizio – ed i soggetti condannati a una pena inferiore ai 5 anni) o Casa di Reclusione (dove sono detenuti i "definitivi" con pena maggiore ai 5 anni). Normalmente, la percentuale riscontrata di eventi critici è più alta nelle Case Circondariali, dove il detenuto è in mera attesa custodiale o comunque sottoposto a una pena breve. Questo detenuto ricorre spesso all'espressione *"non ho nulla da perdere"*, che indica una preoccupazione relativamente bassa di fronte all'eventualità di subire una sanzione disciplinare. Diverso il caso dei condannati nelle Case di Reclusione che invece, consapevoli del fatto che il tempo da passare nel penitenziario è maggiore, tendono ad evitare condotte che possano tradursi in un suo allungamento. Insomma, in questi contesti il detenuto *"se ne fa una ragione"* e prova a ridurre, dal punto di vista quantitativo, i momenti di conflittualità. L'intensità conflittuale può però riemergere in chiave qualitativa, qualora le questioni problematiche siano ritenute di rilevanza cruciale: si pensi ad esempio ad un ergastolano che si farà pochi problemi a porre anche un elevatissimo livello conflittuale per cercare di risolvere un problema serio che l'Istituzione Totale non riesce ad affrontare. Comunque, finita la giornata carceraria, se la problematica non è risolta, si riparte da capo il giorno dopo.

4. Tipologie di detenuto e soluzione dei problemi

Come anticipato, la possibilità di vedere riconosciuto ed eventualmente risolto un problema varia in base alle differenti modalità di adattamento dei detenuti ed alla loro riconducibilità alle diverse forme subculturali. Nelle sezioni "comuni", spesso, il paradosso è che chi ha una linea intransigente, è portatore di una subcultura criminale consolidata e che quindi "non scende mai a patti" con l'Istituzione Totale e con chi la rappresenta, ottiene nell'immediato ciò che chiede. In realtà si tratta sovente di una percezione discutibile di miglioramento della situazione. Esso è infatti effimero, poiché una continua opposizione porta a quello che anche lo stesso detenuto prima o poi si aspetta, ovvero sanzioni che, via via più gravi, possono portare fino all'isolamento, se non al trasferimento in altro istituto detentivo.

Nelle sezioni "trattamentali", per converso, il "convertito legittimo" può risultare

anche troppo pedante per le richieste avanzate e non ottenere né la "ricompensa" né la sanzione. Costui può perfino esser visto di cattivo occhio dal personale rispetto all'altra categoria di detenuti: i cosiddetti "colonizzati" che non chiedono (e neanche ottengono) "per non stuzzicare il cane che dorme", come si dice in gergo. Ancora diversa è la posizione del detenuto che incarna l'altra modalità di adattamento idealizzata da Goffman, ovvero il ritiro dalla situazione: lo scoramento, la passività e la tendenza simil-depressiva isolano questo soggetto sia nei confronti dei compagni di detenzione sia nei confronti del personale che non lo considererà se non per questioni meramente esecutive: chiamata per i colloqui, infermeria, conta alla mattina ed alla sera, ecc. In caso di inusuali richieste aggiuntive da parte di questo tipo di recluso, il *modus operandi* sarà quello di rinviare e posticipare il più possibile la risposta alle stesse, per dare priorità ad altre questioni più "urgenti" (come dagli agenti stessi sono sistematicamente definite). Si tratta di un consolidato meccanismo giustificativo che a volte può riferirsi a urgenze reali, altre volte inventate di sana pianta per tagliare corto e non perder tempo col detenuto isolato, non violento, poco considerato, con poche risorse e limitate capacità di adattamento (Schrag, 1961). Quello che altrimenti viene anche definito "sottomesso", destinato ad obbedire (Chaintraine, 2004).

5. Quotidianità a trattamento avanzato

Restando negli spazi delle sezioni "trattamentali", la quotidianità è scandita da un numero sicuramente più alto di stimoli rispetto, ad esempio, a chi vive recluso in sezioni "chiuse" (ovvero, secondo la circolare DAP 0276520 del 2022, le sezioni a trattamento ordinario). Non ci sono solo la "conta", la distribuzione della terapia e del vitto, l'ora d'aria, la doccia, la telefonata ai parenti e la "socialità" a dettare i tempi. I detenuti hanno la possibilità di accedere ad un numero di solito significativo di corsi formativi e lavorativi, oppure ad attività sportive continuative. Ad esempio, facendo riferimento alla mia esperienza: tutti i giorni palestra, tre volte a settimana allenamenti e ogni due sabati partite, una lezione teorica e di pratica a settimana, corsi specifici e qualificanti come arbitri ed allenatori, seminari riguardanti i valori dello sport, quali il *fair play*, l'orientamento alla salute o la corretta alimentazione.

A queste opportunità si aggiungono le continue interazioni e sollecitazioni con soggetti volontari esterni che portano un pizzico di normalità all'interno delle mura invalicabili del carcere, da intendersi come dispositivi materiali e simbolici di esclusione e segregazione, costruiti al fine di una modificazione del comportamento dei reclusi (Cohen, 1985).

Questo continuo scambio tra dentro e fuori potrebbe avere un effetto di contenimento sull'alto tasso di recidiva che il carcere non riesce ad arginare (nonostante le sue millantate funzioni rieducative, che falliscono inesorabilmente) creando invece una "porta girevole tra carcere e territorio" (Baccaro e Mosconi, 2003, p. 120). Un territorio che in questo caso non sarebbe identificato – come invece spesso si configura nell'esperienza di chi subisce la detenzione – con le cosiddette

zone carcerarie sociali, un "bazar" dove attività marginali e lavoro precario si mescolano alle attività apertamente illegali e le forme di controllo e punizione, le minacce di distruzione fisica e mentale, le funzioni di deterrenza individuale e generale della pena non sono dirette solo a recidivi o criminali irriformabili, ma in generale contro la popolazione esclusa (Ruggiero, 2011). Gli scambi con questo territorio "altro" tendono invece a normalizzare la vita del detenuto che, incontrando con continuità persone diverse rispetto ai compagni di sezione ed allo *staff* penitenziario, può sperimentare una apertura mentale che di fatto si contrappone alle dinamiche avanzanti del processo di prigionizzazione. Queste opportunità relazionali tendono quindi a contrastare quella prigionizzazione che, intesa quale adattamento al mondo informale del penitenziario, comporta minori possibilità di risocializzazione (Leonardi, 2007). Contrasto a questo processo che altrimenti potrebbe avvenire solo in vista di un imminente ritorno alla libertà (Wheeler, 1961). In altri termini, tali occasioni di confronto operano quantomeno nei termini di un rallentamento del processo di *disculturazione* che si genera nel momento in cui una persona mette piede per la prima volta in prigione, con immediata sospensione di abitudini pregresse e perdita di punti di riferimento. L'effetto sarebbe quello di limitare i danni derivanti da una serie di umiliazioni, degradazioni e profanazioni del sé che avviano un radicale cambiamento della carriera morale del soggetto, determinato "dal progressivo mutare del tipo di credenze che l'individuo ha su di sé e su coloro che gli sono vicini" (Goffman, 1978, p. 44).

Le condizioni "privilegiate" delle sezioni "trattamentali" si possono riscontrare anche a livello strutturale, con riferimento a piccole migliorie negli spazi detentivi quali celle, luoghi di socialità, lavatoi, ecc. Ad esempio, considerando la mia esperienza, la presenza di studenti universitari può comportare la possibilità di usufruire di una cella (o "camera di pernottamento", per come la definisce l'Amministrazione Penitenziaria) singola: circostanza che rende sicuramente più sopportabile la perdita della libertà. Di sicuro effetto benefico è anche solo il semplice fatto di poter disporre di mensole di legno vere (non auto-costruite con il cartone) per poter meglio riporre i materiali di studio e altro, cercando così di sfruttare gli spazi di una angusta stanza di sette metri quadrati, ove la propria quotidianità sarà portata avanti nei successivi anni dormendo, cucinando, mangiando, studiando, allenando il proprio corpo. Con riferimento ai detenuti-studenti universitari, risulta importantissimo avere a disposizione le "salette per la socialità" adibite a simil-biblioteche con a disposizione dizionari, enciclopedie, libri e computer, piuttosto che mere sale giochi con biliardini vari, tavoli da ping-pong o per giochi di carte. Nondimeno l'accesso al sito dell'università alla quale si è iscritti può essere utilissimo per spulciare i corsi proposti, verificare il programma delle materie, preparare il piano di studi, reperire i libri sui quali preparare l'esame, controllare il proprio "libretto online".

Nelle sezioni "trattamentali", infine, non va trascurata la disponibilità più diffusa di piccoli elettrodomestici, che per chi scrive dovrebbero essere presenti negli spazi

comuni di ogni sezione per migliorare le condizioni di vita della popolazione detenuta: lavatrici, frigoriferi, congelatori, asciugacapelli, rasoi elettrici, ecc.

Queste caratteristiche funzionali incentivano forme di auto-organizzazione per la pulizia e l'ordine degli spazi vissuti: a mio modo di vedere, esse riflettono un'accresciuta consapevolezza delle possibilità di autorealizzazione da parte dei detenuti coinvolti, che in pratica vedono incrementata la loro autostima nel quotidiano. Accogliendo una prospettiva funzionalista (Garland, 1999), nei limiti attuali delle loro realizzazioni, questi canoni organizzativi e gestionali possono davvero dar corpo ad una concezione rieducativa della pena nel penitenziario contemporaneo.

Il problema è che spesso queste eccezioni non incrinano la natura consolidata del patto tra operatori del sistema penale e attori politici, incentrato sulla sopravvivenza e sulla riproduzione di un sistema penitenziario che non persegue finalità inclusive, producendo invece alti tassi di recidiva e percorsi circolari tra i campi della detenzione e della marginalità sociale (Rothman, 1980).

Come interpretare altrimenti i veri e propri smantellamenti istituzionali di spazi ed esperienze funzionanti e coerenti con gli intenti "rieducativi"? La sensazione di chi li subisce è che essi siano disposti appositamente per appiattire ancor di più la detenzione verso il basso, rendendo ancor più disagevoli le condizioni di vita dei reclusi.

6. Conclusioni

Gli elementi di controriforma e di standardizzazione appena menzionati sembrano richiamare una concezione strettamente retributiva della pena, in linea con le teorie della deterrenza e con quelle del *Just Desert* avanzate nei primi anni '90. A tornare in auge sembra, quindi, il *Justice Model For Correction* con lo sviluppo dei modelli regressivi di s*entencing* ad esso indissolubilmente legati (Von Hirsch, 1976; Von Hirsh *et al.*, 1987). L'ottica generale appare quella di un riflusso autoritario che sfocia in un diritto penale del nemico ed in una politica di gestione della devianza e della criminalità ispirata dalla dottrina della *tolleranza zero* (Pavarini, 2006).

Sul fronte dei rapporti e degli equilibri interni al penitenziario, d'altra parte, in sede di conclusioni non è possibile eludere alcuni nodi di ambivalenza. Non si può ad esempio sottacere che, come accennato in precedenza, i detenuti allocati nelle "sezioni trattamentali" siano selezionati in quanto "affidabili", ossia in virtù di una condotta più disciplinata rispetto agli altri reclusi. Questa caratterizzazione tende a discostarli dalle cornici normative e valoriali del *codice del detenuto* (Sykes e Messinger, 1960; Hester e Eglin, 1999; Vacheret e Lemire, 2007) ampliando la dinamica di scomposizione della popolazione del penitenziario. Evidentemente, la stessa nozione di *privilegio* include questo elemento di distinzione, specialmente nei contesti sociali connotati da scarsità di risorse. Nel caso specifico, la collocazione in sezioni "trattamentali" può coincidere con maggiori probabilità di accesso a posizioni lavorative (manutenzione, cucina, accettazione, ritiro

pacchi, pulizie delle sale colloqui) ambite sia per il sostentamento economico che per la possibilità di muoversi all'interno del carcere, anche per il solo fatto di passare meno tempo possibile nelle celle o in sezione. La possibilità di lavorare, in questo senso, va a rafforzare la percezione di tempo differente che attraversa queste sezioni: studio, lettura, scrittura, lavoro, corsi formativi, sport, momenti ricreativi, interazioni con volontari esterni e sezioni aperte per molte ore riducono il tempo morto dei ristretti. Insomma, mozziconi di libertà, una parvenza di normalità accostabile a un'idea di *realtà esterna*.

Proprio questo accostamento ci aiuta a considerare un aspetto paradossale rispetto alla tradizionale rappresentazione del tempo della detenzione come *tempo vuoto* e pertanto alienante, con effetti deleteri per chi lo deve passare. Il tempo riempito non appare infatti del tutto salutare. Nella loro condizione di "privilegio", i detenuti delle aree "trattamentali" sembrano esperire una forma di alienazione propria delle società contemporanee "libere", avvertendo la sensazione di non avere il tempo per riuscire a svolgere tutto ciò che si sono prefissati nell'arco della giornata. Forse è possibile lanciare uno sguardo critico sulla tendenza "trattamentale" a riempire continuatamente fino allo sfinimento le giornate dei detenuti sottoposti a simili regimi, che evocano scenari capitalistici di iperrazionalizzazione e super-produzione. Insomma, una quotidianità densamente pregna di eventi, appuntamenti ed impegni, e quindi anche molto stancante, non fisicamente, ma psicologicamente. Meglio troppo che nulla? Forse meglio una distribuzione più equilibrata delle opportunità per tutti i detenuti e tutte le detenute.

BIBLIOGRAFIA

Baccaro, L., Mosconi, G. (2003), *Il girone dei dannati: ovvero il fenomeno della recidiva*, in *Dei delitti e delle pene*, X, 1-2-3, pp. 117-44.

Chantraine, G. (2004), *Par-delà les murs*, Presses Unìversitaires de France, Paris.

Chauvenet, A., Orlic, F., Benguigui, G. (1994), *Le monde des surveillants de prison,* Presses Universitaires de France, Paris.

Cohen, S. (1985), *Visions of Social Control: Crime, Punishment and Classification*, Polity Press, Cambridge.

Garland, D. (1999), *Pena e società moderna. Uno studio di teoria sociale*, il Saggiatore, Milano.

Goffman, E. (1978), *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza,* Einaudi, Torino.

Hester, S., Eglin, P. (1999), *Sociologia del crimine*, Manni, Lecce.

Leonardi, F. (2007), *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2, pp. 7-26.

Irwin, J., Cressey, D. (1964), *Thieves, Convicts andthe Inmate Culture,* in H. S. Becker (ed.), *The Other Side*, Free Press, New York, pp. 225-47.

Mathiesen, T. (1996), *Perchè il carcere?,* Edizioni Gruppo Abele, Torino.

Pavarini, M. (2006), *La neutralizzazione degli uomini inaffidabili. La nuova disciplina della recidiva e altro ancora sulla guerra alle Unpersonen*, in *Studi sulla questione criminale*, I, 2, pp. 7-29.

Rothman, D. J. (1980), *Conscience and Convenience: The Asylum and its alternatives in Progressive America*, Little Brown, Boston.

Ruggiero, V. (2011), *Il Delitto, La Legge, La Pena. La Contro-Idea Abolizionista,* Edizioni Gruppo Abele, Torino.

Schrag, C. (1961), *Some Foundations for a Theory of Correction*, in D. R. Cressey (ed.), *The Prison: Studies in Institutional Organization and Change,* Holt, Rinehart and Winston, New York, pp. 309-357.

Sykes, G. (1958), *The Society of Captives: A Study of a Maximum Security Prison*, Princeton University Press, Princeton.

Sykes, G., Messinger, S. (1960), *The Inmate Social System*, in R. Cloward (ed.), *Theoretical Studies in The Social Organization of the Prison*, Social Science Research Council, New York, pp. 5-19.

Vacheret, M., Lemire, G. (2007), *Anatomie de la prison contemporaine,* Les Presses de l'Université de Montreal, Montreal.

Vianello, F. (2012), *Sociologia Del Carcere. Un'introduzione,* Carrocci Editore, Roma.

Von Hirsh, A. (1976), *Doing Justice: The Choice of Punishments*, Hill & Wang, New York.

Von Hirsh, A., Knapp, K., Tonry, M. (1987), *The Sentencing Commission and its Guidelines*, Northeastern University Press, Boston.

Wheeler, S. (1961), *Socialization in Correctional Communities*, in *American Sociological Review*, XXVI, 5, pp. 697-712.

GLI IPM SOTTO PRESSIONE: COORDINATE ESSENZIALI PER ORIENTARSI

*Roberto Cornelli**

Abstract

Incarcerations in juvenile penal institutions (IPM) have long been an anomaly in the Italian penal system. In the same years in which overcrowding in adult prisons became an increasingly evident problem, not only were admissions to juvenile prisons decreasing, but average daily attendance itself remained at low levels. The trend changed in the post-Covid years, when there was an increase in admissions and attendance in IPM, which was particularly evident in 2024.
Starting from a careful reading of the statistics, we intend to propose an explanation of this trend reversal that, putting aside the thesis of an increase in juvenile crime, recovers the centrality of repression in the dynamics of incarceration.

Keywords: *prison, minors, crime, repression, Caivano*

* Roberto Cornelli è Professore Ordinario di Criminologia nell'Università di Milano e direttore di CRIMePO, Centro di Ricerca in Criminologia e Politiche Pubbliche. È componente del Comitato scientifico di Antigone e del Coordinamento della Rete delle Università per la Pace come referente sui temi della *transitional justice* e della giustizia riparativa.

Chi si ferma ad osservare la superficie delle cose troverà strano che tra i fattori del delitto venghi annoverata la sua repressione; eppure alcune sue modalità contribuiscono realmente a generare i reati e ad educare e perfezionare i delinquenti.

(Napoleone Colajanni, La Sociologia Criminale, Vol. 2, 1889, p. 645)

1. L'inversione di una tendenza anomala, ovvero, il ritorno al carcere minorile

È noto come, a partire dagli anni Novanta, l'Italia abbia vissuto un periodo di incremento delle incarcerazioni (Anastasia, 2022; Verdolini, 2022): nell'arco di un ventennio la popolazione detenuta ha raddoppiato la propria consistenza, per poi stabilizzarsi su livelli alti a partire dagli anni Dieci del Duemila, sia pure con una lieve tendenza alla diminuzione. Questa tendenza è stata accompagnata dall'espansione dell'area penale esterna – vale a dire, di quelle misure penali che non prevedono in concreto, in tutto o in parte, il ricorso alla detenzione, tra cui le misure alternative o sostitutive della detenzione, le misure di messa alla prova, la sospensione condizionale della pena –, la quale, nonostante abbia avuto l'effetto di ridurre fino a dimezzare nell'ultimo decennio gli ingressi in carcere, non è stata sufficiente per ridurre la presenza media dei detenuti, che rimane alta, al di sopra della capienza di posti disponibili.

Nel campo minorile si è assistito a un'altra storia. Le incarcerazioni negli Istituti Penali per i Minorenni (IPM) hanno segnato per molto tempo un'anomalia nel sistema penale italiano. Negli stessi anni in cui il sovraffollamento delle carceri per adulti diventava un problema sempre più evidente, non solo gli ingressi nelle carceri minorili si riducevano, ma la stessa presenza media negli IPM rimaneva costante e sui livelli bassi raggiunti già negli anni Ottanta, prima della riforma della procedura penale minorile avviata con il D.P.R. 448/88.

In effetti, adottando uno sguardo retrospettivo di lungo periodo, si può notare come tanto gli ingressi in corso d'anno quanto le presenze a fine anno nelle case di reclusione e nei riformatori giudiziari per minori siano notevolmente diminuiti a partire dal Secondo Dopoguerra – dagli anni Cinquanta se esaminiamo le presenze, dagli anni Settanta se consideriamogli ingressi –, passando da diverse migliaia a qualche centinaio (figg. 1 e 2 dell'appendice).

Negli anni Novanta e Duemila, a partire dall'approvazione del D.P.R. 448/88, che ha ridisegnato profondamente il sistema penale minorile e dato avvio a un "grande esperimento sociale" – usando l'espressione di Franco Prina nel podcast *Dialoghi abolizionisti* (Prina, 2024) con riferimento all'effettiva residualità della pena detentiva nel sistema penale minorile –, la tendenza alla diminuzione degli ingressi nei neo-battezzati Istituti penali per i minorenni è proseguita in modo deciso fino al 2020 (fig. 3). Le presenze medie giornaliere sono diminuite nell'ultimo decennio del millennio per poi assestarsi su livelli comunque bassi, anche se con un andamento oscillatorio: se si omette il 2006, anno in cui

il provvedimento d'indulto ha abbassato di colpo le presenze a 343 ma senza produrre effetti sugli anni successivi, dal 1992 al 2019 la media del periodo è stata di 456 presenze, con un picco negativo di 365 presenze nel 2014 e un picco positivo di 508 presenze nel 2012 (fig. 4).

La stabilizzazione delle presenze medie giornaliere è stata accompagnata – e, in un certo senso, resa possibile – da un deciso ricorso alle comunità: il picco di ingressi si ha nel 2012, più di 2 mila, mentre nel 2019 si raggiunge il record di presenze medie giornaliere in comunità, 1073. Il sistema delle comunità per minori è stato, dunque, essenziale per garantire la residualità della pena detentiva sancita dal D.P.R. 448/88 (figg. 5 e 6).

Le tendenze che si riscontrano in ambito minorile, anomale rispetto a quelle più generali che riguardano il settore penitenziario per adulti, subiscono un cambio di direzione negli anni post-Covid (2022-2024) (figg. 3 e 4). Agli anni dell'emergenza sanitaria (2020-2021), segnati da picchi negativi straordinari, è seguito il biennio 2022-2023 in cui si sono recuperati i livelli d'incarcerazione precedenti al periodo Covid, rimanendo all'interno delle medie di lungo periodo.

Il 2024, invece, segna una vera e propria svolta: non solo gli ingressi in IPM aumentano, rendendo evidente un'inversione di tendenza, ma sono soprattutto le presenze medie giornaliere a segnare un incremento straordinario, segnando un nuovo picco (556) che si posiziona nettamente al di sopra di quello precedente e arriva a lambire il dato del 1992.

Nell'arco di poco più di un anno sembrano svanire 30 anni di impegno a rendere residuale la detenzione per gli autori di reato minorenni.

L'inversione di quella tendenza anomala che aveva contraddistinto il sistema penale minorile come eccezionale rispetto al sistema penitenziario per adulti sembra indicare, dunque, una svolta epocale. Certamente, per la prima volta dopo molti decenni, anche gli IPM si trovano sotto pressione e in condizione di sovraffollamento.

Com'è stato possibile questo cambio di rotta?

2. Criminalità minorile in aumento? Una tesi vacillante

La tentazione di attribuire l'aumento delle incarcerazioni negli IPM alla maggiore ricorrenza di comportamenti criminali da parte dei minorenni è forte: i *media* riferiscono quasi quotidianamente di fatti di reato che coinvolgono minori o di scorrerie da parte di *baby gang*, gli esperti manifestano preoccupazione per il disagio giovanile che, abbandonato a sé stesso, può portare a manifestazioni violente, le comunità locali provano sgomento di fronte a ragazzi che arrivano a commettere stragi familiari o violenze sessuali di gruppo. Che il faro *mass*-mediatico si sia stabilmente posizionato sulla criminalità minorile è fuor di dubbio. D'altra parte, a partire dalla sindemia da Covid-19 le giovani generazioni sono diventate prepotentemente oggetto di attenzione da parte degli organi d'informazione e, più in generale, nel

discorso pubblico: spesso additate come irresponsabili per sé e per gli altri nella diffusione di focolai del virus nelle città, nella fase di ritorno alla normalità la narrazione degli adolescenti come soggetti vulnerabili, che più di altri hanno subito gli effetti della deprivazione della socialità in una fase particolarmente delicata della loro crescita, ha lasciato subito il posto a una loro rappresentazione nel solco dell'antisocialità. Gli episodi di criminalità (alcuni gravi, altri meno) sono stati assurti a cifra caratteristica di una "nuova" adolescenza senza più freni e capace di violenza efferata perché incapace di provare empatia. Questa narrazione si sovrappone in gran parte a quella, ben più radicata, che rappresenta più specificamente i giovani con *background* migratorio – dai minori stranieri non accompagnati agli italiani figli di persone migranti – come soggetti pericolosi. Lo sguardo sui giovani incrocia due grandi questioni che hanno caratterizzato la politica criminale (e non solo) degli ultimi trent'anni: la questione sicurezza e la questione migratoria (Cornelli, Nobili, Selmini, 2023; Ferraris 2021). Nell'intersezione tra giovani, migrazioni e sicurezza si coglie la rilevanza mediatica e politica di quasi ogni evento che coinvolge minori.

La percezione che la criminalità minorile sia fuori controllo e i gesti dei giovani siano sempre più violenti è talmente forte che nemmeno i rapporti del Servizio Analisi criminale della Direzione centrale della Polizia criminale del Ministero dell'Interno specificamente dedicati al tema sono in grado di scalfire. Il rischio, anzi, è che le stesse analisi provenienti da fonti ministeriali vengano utilizzate per supportare l'opinione comune, indipendentemente dal loro contenuto specifico. Il riferimento va al documento *La criminalità minorile in Italia. Report 2010-2022* rilasciato a ottobre del 2023 – poco dopo l'approvazione del c.d. decreto Caivano e prima della sua conversione in legge – e a quello successivo, di aprile del 2024, con un aggiornamento dei dati relativi al 2023, intitolato *Criminalità minorile e gang giovanili*. Tempi e intitolazioni dei due rapporti, oltre a qualche forzatura interpretativa, hanno segnato il dibattito pubblico più delle analisi dei dati in essi contenute.

Altrove ho discusso i risultati del primo (Cornelli, 2023). Qui mi permetto di riprendere la sola considerazione relativa all'andamento della criminalità, che il rapporto descriveva, a mio avviso incautamente, come in aumento negli ultimi anni. In effetti, nel periodo di cui abbiamo a disposizione i dati raccolti con criteri omogenei – e senza considerare i limiti intrinseci all'indicatore utilizzato – non si riscontra un aumento del numero di segnalazioni relative ai minori denunciati e/o arrestati ma, al contrario, una tendenziale stabilità, con un picco positivo (più segnalazioni) a metà del secondo decennio del Duemila e una tendenza alla diminuzione negli anni successivi, sia in quelli pre-Covid, sia nel 2020, anno in cui le condizioni di *lockdown* hanno determinato una diminuzione complessiva dei reati denunciati. Nel 2022 il calo delle segnalazioni ha una battuta d'arresto ma, d'altra parte, i valori non si posizionano al di fuori del *trend* ventennale. I dati del

2023, riportati nel secondo rapporto del Servizio Analisi criminale del Ministero dell'Interno, confermano che il 2022 non ha segnato l'inizio di una nuova fase di aumento della criminalità minorile: "il numero di segnalazioni di minori denunciati e/o arrestati è diminuita del 4,15% nel 2023 rispetto all'anno 2022" (p. 5); inoltre, "con riferimento alla nazionalità, tra il 2022 e il 2023, le segnalazioni di minori italiani denunciati e/o arrestati hanno subito un lieve decremento, -2,19%, a fronte di un decremento di - 5,93% per i minori stranieri (incidenza del 52,37% nel 2022 e 51,40% nel 2023)" (p. 6). Una breve incursione nei dati relativi alle segnalazioni di persone minorenni denunciate e arrestate/fermate dal 2004 al 2023 conferma quanto descritto finora (fig. 7).

Un altro indicatore utilizzabile per fornire una stima dell'andamento della criminalità minorile nel corso degli ultimi anni riguarda il numero di minori e giovani adulti segnalati dall'Autorità Giudiziaria agli Uffici di Servizio sociale per i minorenni a seguito di notizia di reato, da cui si ricava una riduzione delle segnalazioni, tanto quelle che riguardano i cittadini italiani, quanto quelle che riguardano i cittadini stranieri (fig. 8).

Fermarsi a questo livello di analisi non è certo soddisfacente. Lo studio delle tendenze della criminalità minorile richiede una lettura su periodi il più possibile lunghi, da interpretare in relazione a mutamenti politici, legislativi e istituzionali o a fenomeni sociali e culturali che riguardano le giovani generazioni e il rapporto tra queste e il mondo che sta cambiando intorno a loro. È un tema di ricerca di ampio respiro, che sarebbe urgente affrontare proprio per evitare semplificazioni pericolose. Con riferimento al fenomeno, molto mediatizzato, delle *baby gang*, il rapporto di ricerca pubblicato recentemente sui Quaderni di Città Sicure (Crocitti, Selmini, 2024) è un esempio particolarmente riuscito di come la ricerca sulla devianza giovanile necessiti di modelli di analisi capaci di cogliere l'evoluzione della socialità nei e tra i gruppi di giovani nello spazio urbano e di approfondimenti qualitativi su realtà specifiche che siano in grado di cogliere le dinamiche di costruzione sociale dei problemi di sicurezza.

Per le finalità del presente lavoro, tuttavia, è sufficiente rilevare come la pressione sugli IPM non sembri dipendere da un aumento della criminalità minorile. Non si tratta certo di un risultato sorprendente; al contrario, si ripropone in ambito minorile ciò che costituisce un'evidenza criminologica da molto tempo, vale a dire che il tasso d'incarcerazione e quello della criminalità rilevata, nonostante siano generalmente ritenuti il primo conseguenza diretta del secondo, in realtà presentano dinamiche in buona parte indipendenti. Mentre le tendenze della criminalità riflettono più che altro come la società si evolve dal punto di vista culturale, economico, sociale e tecnologico, l'andamento dei tassi d'incarcerazione dipende più strettamente dalle scelte politico-criminali e, dunque, dalle istanze punitive che orientano le decisioni pubbliche. I dati danno conto di questa *lontananza* tra criminalità denunciata e incarcerazioni già a partire dalle dimensioni non comparabili dei due fenomeni: nel 2023

i delitti denunciati in Italia sono stati un po' meno di 2 milioni e 350 mila, i delitti con autore noto (vale a dire con l'indicazione di una persona a cui possa essere imputato il reato denunciato) sono stimabili in poco più di 540 mila; nello stesso anno, gli ingressi in carcere sono stati poco più di 38 mila, in rapporto di 1 a 62 con i delitti denunciati e di 1 a 14 con quelli con quelli con autore noto. Non solo: dall'incrocio delle tendenze della criminalità e delle incarcerazioni emerge chiaramente come, negli ultimi anni, nonostante i delitti denunciati diminuiscano, le incarcerazioni aumentino.

Evidentemente ci troviamo di fronte a fenomeni giuridicamente connessi ma non per questo dipendenti in modo diretto l'uno dall'altro.

3. L'investimento simbolico nel carcere minorile

Accantonata la tesi della criminalità minorile in aumento, bisogna cercare altrove per tentare una spiegazione plausibile dell'incremento dei minori detenuti negli IPM, che, nonostante abbia assunto un'evidenza solo nel 2024, emerge come problema sistemico.

La pressione sugli IPM, oltreché numerica, si presenta anzitutto come simbolica. Si assiste ormai da alcuni anni a un cambiamento di registro del discorso pubblico sul sistema penale minorile, sempre più additato come insufficiente e inadeguato a contenere devianze e violenze giovanili. Il dispositivo narrativo del *Nothing Works* – con i suoi corollari di riduzione del *welfare* penale (vale a dire dell'ampio sistema delle alternative processuali ed esecutive) e di inasprimento della pena detentiva – entra prepotentemente anche nel campo penale minorile, nutrendosi di fatti reali (tra cui, il sempre richiamato *cambio di utenza*, vale a dire l'ingresso di minori con *background* migratorio, l'aumento di eventi critici, l'abuso di sostanze psicotrope), di oggettive difficoltà istituzionali (tanto sul piano organizzativo-gestionale, quanto su quello culturale, come si dirà a breve) e di retrotopie omissive (rievocazioni di un'età dell'oro di quando gli IPM erano sicuri e ben ordinati, omettendo di ricordare che, se mai c'è stata un'età definibile dell'oro, la stessa dipendeva non tanto dalla centralità della logica carceraria, quanto dal prevalere di forme di contaminazione egemonica da parte di istanze socio-educative). Gli IPM sono sempre più investiti da istanze securitarie riguardanti i giovani – soprattutto quelli che non sono i *nostri* giovani: i *maranza*, le seconde generazioni, i minori stranieri non accompagnati –, acquistando in tal modo una nuova centralità, al pari di quanto trent'anni prima era accaduto alle carceri per adulti.

L'investimento simbolico negli IPM e il parallelo disinvestimento nel sistema penale minorile così come delineato dal D.P.R. 448/88 si palesano su più livelli.

Nonostante, come si è già visto (fig. 6), le comunità continuino ad accogliere sempre più minori, le stesse sono sempre più in affanno per la scarsità di risorse e per la complessità del lavoro riposto sugli educatori (Maculan, Di Giuseppe, Vianello, Vivaldi, 2022).

Più in generale, nelle parole di molti operatori che lavorano negli IPM, emerge la consapevolezza di una progressiva perdita di fiducia nella possibilità di rendere la stessa misura detentiva l'occasione per una crescita educativa, relazionale e sociale del minore e per un'evoluzione positiva della sua personalità nel segno dell'autonomia e della responsabilità[1].

L'assenza prolungata, negli anni scorsi, di direttori e comandanti negli IPM di alcune grandi città e la reggenza affidata a direttori già incaricati della gestione di istituti penali di grandi dimensioni (I), la possibilità di passaggio immediato di direttori e comandanti dal settore degli adulti a quello dei minori (II), l'assunzione di nuovi agenti di polizia penitenziaria provenienti, in buona parte, dalla leva volontaria dell'esercito e, dunque, con una formazione professionale iniziale molto lontana da quella necessaria per svolgere il ruolo di operatore della giustizia penale minorile (III); la riduzione delle occasioni formative specifiche per l'ambito minorile e il progressivo azzeramento di incontri formativi trasversali tra le aree educativa, sanitaria e della sicurezza (IV) sono solo alcune delle criticità che hanno progressivamente portato ad accomunare la gestione degli IPM a quelle delle carceri ordinarie.

D'altra parte, gli operatori di polizia penitenziaria stanno vivendo una fase che potremmo definire di crisi d'identità professionale, che si articola attorno a due aspetti che la letteratura criminologica indica come *conflitto di ruolo* – connesso alla tensione tra le funzioni di sorveglianza e di trattamento costitutive del ruolo dell'agente di polizia penitenziaria così come definito dalla legge di riforma del 1990 – e come *ambiguità di ruolo* – derivante dalla percezione di una confusione delle regole e delle procedure da seguire nella quotidianità lavorativa e nella gestione di eventi critici (Cornelli, Chisari, 2022). Nonostante molti operatori di polizia penitenziaria ancora riconoscano la natura relazionale e la finalità trattamentale del proprio lavoro, si vanno rafforzando orientamenti di tipo più custodiale o apertamente punitivo che fondano la propria legittimità sull'affermazione di una inconciliabilità dei compiti di sorveglianza e di rieducazione. Inoltre, la percezione di lontananza dai vertici dell'amministrazione comporta un senso di isolamento che incide negativamente sulla percezione di riconoscimento del proprio ruolo: molti operatori di polizia penitenziaria sentono di essere giudicati male qualsiasi cosa facciano e dichiarano che se anche dovessero fare un buon lavoro nessuno se ne accorgerebbe[2].

Date queste premesse, s'intravede il rischio che prenda il sopravvento una cultura professionale che propone come via d'uscita il rafforzamento di uno spirito di corpo

[1] Si fa riferimento a incontri svolti nell'ambito di diversi progetti formativi dell'Amministrazione penitenziaria in cui l'A. è stato coinvolto come docente.

[2] Per approfondire, si rimanda ai rapporti delle ricerche PolPen del 2022 e del 2023 disponibili accedendo al sito di CRIMePO: https://crimepo.it/it/pubblicazioni.

declinato in termini militari e difensivi, intriso di una logica *amico-nemico* che impedisce sul nascere ogni possibilità di instaurare relazioni positive con le persone ristrette (Chisari, 2023), con ricadute particolarmente devastanti rispetto alla *mission* educativa della giustizia minorile. Il rischio si fa concreto e attuale a giudicare dall'insistenza con cui vengono proposte – nei video promozionali, nei calendari, nelle fiere di settore, nei discorsi politici e talvolta anche negli appuntamenti istituzionali – rappresentazioni della polizia penitenziaria nei termini di un'organizzazione militare dedita esclusivamente all'uso delle armi e alla neutralizzazione dell'avversario, laddove il lavoro quotidiano di molti agenti è caratterizzato dall'assenza di armi e dall'attivazione di canali comunicativi efficaci con le persone detenute.

Questa *immagine della polizia* rispecchia un *immaginario penale* molto lontano dal dettato costituzionale e, in ambito minorile, dal D.P.R. 448/88, ma molto coerente con una linea di politica penitenziaria – talvolta costruita in un rapporto di reciproco riconoscimento e convenienza con alcuni sindacati (Buffa, 2024) – di tipo neo-punitivo, carcerocentrico, refrattario a ogni istanza di umanizzazione o di riconoscimento dei diritti delle persone ristrette ma proteso a soddisfare le aspettative d'impunità, al punto da arrivare a considerare, per citare solo le questioni attuali più rilevanti, il reato di tortura un intralcio, il diritto all'affettività un cedimento ai capricci dei detenuti, la resistenza passiva – e, dunque, non violenta – agli ordini impartiti un reato, lo scudo penale una necessità.

Nel clima culturale, politico e istituzionale appena descritto in modo sintetico, la *pressione simbolica* sugli IPM prende anche una consistenza normativa nel settembre del 2023.

4. Più carcere come esito intenzionale delle modifiche legislative

L'approvazione del Decreto-legge 123/2023 contenente *Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile* (c.d. decreto Caivano), convertito con la legge 159/23, costituisce una svolta epocale per il sistema penale minorile, coerente con il cambio culturale in atto nel campo penale (Massaro, 2024). Si tratta del primo provvedimento che mostra il chiaro intento di scalfire l'impianto del D.P.R. 448/88 introducendo misure, alcune delle quali rese più severe nel passaggio parlamentare, che mirano a un inasprimento della disciplina e della repressione dei reati posti in essere da minorenni. Tralasciando di considerare le misure non penali, come l'estensione dell'applicazione del c.d. Daspo urbano anche ai minorenni che abbiano compiuto 14 anni, e quelle penali che non riguardano specificamente l'ambito minorile, le novità più rilevanti riguardano: la restrizione dell'ambito di applicazione della sospensione del processo con messa alla prova – vengono esclusi i delitti di omicidio volontario, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 576, di violenza sessuale, di violenza sessuale di gruppo, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dall'art. 609-*ter*, e di rapina aggravata –; l'ampliamento della

portata applicativa della misura pre-cautelare dell'accompagnamento a chi ha commesso un reato non colposo con la reclusione non inferiore a 3 anni, prima era 5 anni), in modo da includere ulteriori fattispecie criminose come il furto, il danneggiamento o le lesioni personali; l'abbassamento dei limiti massimi di pena utili all'applicazione delle misure cautelari in carcere per i minori (da 9 a 6 anni) e delle misure non cautelari (da 6 a 4 anni); l'estensione dell'esigenza cautelare di cui alla lettera "b" dell'art. 274 c.p.p., vale a dire il pericolo di fuga, anche al processo minorile.

Il dossier *A un anno dal decreto Caivano* di Antigone ha già sintetizzato in modo chiaro quali siano i problemi che si addensano come nubi sugli IPM: sovraffollamento, condizioni critiche tanto delle strutture quanto delle attrezzature di base, proteste, aggressioni, aumento di utilizzo degli psicofarmaci. Alcune di queste criticità sono il risultato di un disinvestimento simbolico e materiale nel sistema penale minorile di questi anni; altre, invece, vanno viste precisamente come l'esito intenzionale delle modifiche legislative introdotte il 15 settembre del 2023 e, in via definitiva, il 13 novembre dello stesso anno. Tra queste ultime può essere annoverato proprio l'aumento degli ingressi e delle presenze in IPM avvenuti nel 2024 – tanto dei minori italiani quanto di quelli stranieri, anche se per questi ultimi la crescita è più netta, e perlopiù in misura cautelare – che ha portato alla situazione di sovraffollamento e contribuito, nei fatti, ad aggravare le condizioni di vita e di lavoro all'interno delle carceri minorili.

Guardiamo, ancora una volta, ai dati, a conferma di quanto affermato.

Scomponendo la serie storica degli ingressi per nazionalità (fig. 9) emerge come, dopo il picco positivo raggiunto nel 2000 con 1108 ingressi di minori stranieri, questi diminuiscano in modo deciso, anche se incostante, fino a più che dimezzare e a raggiungere un primo picco negativo di 459 ingressi di minori stranieri nel 2010. Successivamente, si nota un lieve aumento che porta nel 2016 a 567 ingressi, seguito da un ulteriore calo, continuativo, che porta nel 2020 a soli 358 ingressi, il dato più basso del periodo 1991-2024. A partire dal 2021 gli ingressi di minori stranieri iniziano a crescere in modo repentino fino ad arrivare a quota 633 nel 2024.

L'andamento degli ingressi dei minori di nazionalità italiana è parzialmente diverso: dopo il picco di 1492 ingressi del 1992, si registra una tendenza netta alla diminuzione fino a toccare un primo picco negativo di 561 ingressi nel 2006. A seguire, l'andamento è oscillatorio: gli ingressi aumentano fino al 2011, anno in cui si tocca quota 735; riprendono a diminuire fino al 2015, che segna un ulteriore picco negativo di 506 ingressi; infine, tornano ad aumentare nel triennio successivo (nel 2018 gli ingressi sono 636) e a diminuire nel 2019 e nel 2020, anno in cui si verifica il picco negativo dell'intero periodo (355 ingressi). A partire dal 2021 gli ingressi dei minori italiani iniziano a crescere in modo repentino fino ad arrivare a quota 625 nel 2024.

In sintesi, la diminuzione degli ingressi di minori negli IPM nel periodo dal 1991 al 2024 ha riguardato, in fasi diverse, tanto i minori italiani quanto gli stranieri; anche l'aumento negli anni 2021-24 riguarda tanto gli italiani quanto gli stranieri in misura tutto sommato simile e raggiungendo livelli analoghi (gli scarti sono di poche unità); per gli italiani, tuttavia, l'aumento comporta la ripresa, nel 2024, dei livelli pre-Covid (sopra i 600 ingressi), mentre per gli stranieri si tratta del loro superamento e dell'avvicinamento ai livelli degli anni 2007-2008 (fig. 9).

Passando ora a osservare l'andamento delle presenze medie giornaliere negli IPM disaggregate per nazionalità (fig. 10), dopo il picco positivo di 272 minori stranieri raggiunto nel 2004 si apre un decennio in cui le presenze calano fino quasi a dimezzare: nel 2014 sono 141. A seguire, si registra un aumento di presenze di minori stranieri che per un quinquennio si posizionano attorno alle 200 unità, una loro diminuzione nel biennio Covid e un deciso aumento negli ultimi tre anni fino a raggiungere nel 2024 il livello concretizzatosi vent'anni prima.

Le presenze dei minori italiani negli IPM, dopo il picco positivo di 477 nel 1994, hanno un andamento oscillatorio: si riducono nettamente fino al picco negativo di 191 nel 2006; aumentano fino al 2011, arrivando a quota 325 presenze; riprendono a diminuire fino al 2014 (con 225 presenze), per poi aumentare più lievemente nel quinquennio successivo e diminuire ancora fino a toccare il livello più basso del periodo considerato nel 2021 (176 presenze). A partire dal 2022 le presenze di minori italiani negli IPM iniziano a crescere fino ad arrivare a 284 nel 2024.

In sintesi, dall'andamento delle presenze medie giornaliere negli IPM nel periodo dal 1991-2024 si registra fino ai primi anni del nuovo millennio una forte diminuzione di minori italiani e un netto aumento di minori stranieri che, proprio tra il 2004 e il 2007 (succederà ancora nel 2023) risultano essere più del 50% dei minori presenti; segue una fase di pochi anni in cui si verifica una diminuzione dei minori stranieri e un aumento deciso dei minori italiani; infine, a partire dal secondo decennio del Duemila le tendenze si uniformano fino quasi a coincidere nel biennio 2023-2024, registrando un aumento che porta i minori stranieri a toccare il loro massimo storico di presenze in IPM, come era già accaduto nel 2004, e i minori italiani ad avvicinarsi ai dati di maggiore presenza degli ultimi vent'anni (fig. 10).

In breve, nel periodo post-Covid si registra un aumento degli ingressi e, in modo più evidente, delle presenze negli IPM tanto di minori italiani quanto di minori stranieri, nonostante vada rilevato che per questi ultimi l'incremento è più accentuato.

Concentrandoci sul solo biennio 2023-2024, è interessante notare come le presenze medie negli IPM su base mensile inizino ad aumentare a partire da novembre del 2023 in cui per la prima volta dopo un decennio si sfiorano le 500 presenze, per poi proseguire a crescere nel corso del 2024 (fig. 11).

È altrettanto rilevante osservare come, sulla base dei dati messi a disposizione dal Ministero della Giustizia nelle relazioni di

analisi dei flussi di utenza dei Servizi della Giustizia minorile, tra il 2023 e il 2024 siano aumentati gli ingressi per custodia cautelare, passati da 905 nel 2023 a 1008 nel 2024.

Nonostante le domande aperte siano ancora molte, un dato sembra emergere con evidenza: l'inversione di tendenza negli ingressi e nelle presenze negli IPM è sostenuta non tanto da un aumento della criminalità minorile quanto da un cambio di clima politico-culturale che ha portato a misure legislative e, conseguentemente, a condotte istituzionali più repressive.

C'è chi nutre qualche aspettativa circa la possibilità che la riforma delle pene sostitutive (D. lgs. 150/2022 così come modificato dal D. lgs. 31/2024) produca effetti rilevanti in ambito minorile (Bosco, 2024), operando da controspinta rispetto alle tendenze finora descritte. A conti fatti, in considerazione dell'investimento simbolico sul modello Caivano e delle caratteristiche delle persone presenti in IPM, temo che, almeno per i prossimi anni, non ci saranno grandi sorprese.

5. Tornando all'esergo. Una breve nota conclusiva sulla repressione penale

La frase riportata in esergo apre l'ultimo capitolo della seconda parte dell'imponente volume di *Sociologia Criminale* del 1889 in cui Napoleone Colajanni – uno dei più importanti, anche se spesso dimenticati, esponenti del positivismo criminologico non lombrosiano a cavallo tra Ottocento e Novecento – discute della repressione penale nelle società moderne non solo rispetto alla sua minore efficacia rispetto alla prevenzione nel contrastare la criminalità o alle ingiustizie che comporta la sua applicazione, ma anche rispetto alla recidiva. Le parole sono precise e taglienti:

"Avvenuto il delitto, leggi e governanti provvedono affinché il delinquente si emendi ed eviti di commetterne un altro? Ciò probabilmente è nelle loro intenzioni, ma la via dell'inferno, lo si sa, è lastricata di buone intenzioni. E leggi e governanti non correggono e non migliorano il delinquente, ma preparano inconsciamente nuovi delitti ed organizzano l'inferno della recidiva" (Colajanni, 1889, p. 665).

E, ancora, qualche pagina più avanti:

"[…] le carceri cellulari sono immensi alveari sacri al *marasma* ed alla follia, nei quali l'uomo che non abbia un carattere di acciaio ed un ingegno superiore deve necessariamente lasciare la salute o la ragione e che lungi dal sanare la piaga esosa del delitto, non possono che esacerbarla, alimentando l'odio del condannato per la società. E si parla delle *carceri cellulari* preconizzate come le più atte a migliorare il delinquente!

Il carcere non si arresta a creare questo solo momento psichico predisponente. Esso altera, seduce, corrompe quanto di buono vi entra e vi soggiorna per qualche tempo; educa al vizio e al delitto, è la vera *scuola normale* del delitto, come venne chiamata, dove si perfezionano i delinquenti, che restringono tra loro i legami e vi vengono indotti all'associazione" (Colajanni, 1889, pp. 673-4).

Il linguaggio e i riferimenti sono figli del loro tempo, ma le considerazioni su leggi e governi che preparano inconsciamente nuovi delitti, organizzando l'inferno della recidiva, e, dunque, sul carcere come luogo in cui viene alimentato l'odio del condannato verso la società e, in definitiva, fabbrica della delinquenza risuoneranno per tutto il Novecento, diventando, con prospettive e impianti teorici e metodologici più saldi, il tema dominante delle criminologie della nuova difesa sociale, dell'etichettamento e radicali, oltreché dei movimenti, tanto riformisti quanto abolizionisti. È a partire da questa cultura criminologica e politico-criminale, nelle sue diverse e talvolta distanti articolazioni, che hanno preso forma istanze di umanizzazione e costituzionalizzazione dell'ambito penitenziario le quali, tuttavia, hanno solamente scalfito, nei periodi migliori, l'immaginario e la realtà del carcere come istituzione di amministrazione della coercizione volta essenzialmente all'incapacitazione e alla segregazione. Non nel campo penale minorile: in più di un secolo di lavoro intellettuale, militante, politico e istituzionale – in breve, dalle denunce circa le condizioni dei minori nelle carceri miste di inizi Novecento alla riforma del D.P.R. 448/88 e dell'ordinamento penitenziario minorile del 2018 – i luoghi della detenzione sono stati resi, nelle parole e nei fatti, *extrema ratio*, e la stessa logica carceraria di quei luoghi è stata contaminata da altre logiche, inclusive e educative.

Fino a qualche anno fa non sarebbe servito aggiungere altro.

Oggi, il rischio che gli IPM tornino a essere null'altro che detenzione, e, dunque, *scuole normali del delitto*, è molto alto se non saremo in grado di riprendere quella traiettoria secolare che, sia pure con battute d'arresto e con molte difficoltà, ha tracciato il percorso di un'evoluzione possibile dell'intero sistema penale proprio a partire dalle riforme in campo minorile.

BIBLIOGRAFIA

Anastasia, S. (2022), *Le pene e il carcere*, Milano, Mondadori.

Bosco, V. (2024), *La sostituzione delle pene detentive brevi in ambito minorile. Riflessione a margine della riforma Cartabia*, in *L'Indice penale*, 1: 39-73.

Buffa, P. (2024), *Narrazioni e distopie penitenziarie*, Roma, Intra.

Chisari, C. (2023), *Transitioning from dynamic security in italian prisons: assessing the influence of perceived insecurity on prison management*, in *Rassegna Italiana di Criminologia*, 3: 240-251.

Colajanni, N. (1889), *Sociologia criminale*, Catania, Filippo Tropea Editore.

Cornelli, R. (2023), *Quello che i dati non possono dire*, in *Sistema Penale*, 11: 119-125.

Cornelli, R., Chisari, C. (2022), *Gestire l'emergenza nelle carceri: uno studio sulla polizia penitenziaria*, in Pacini Volpe Patrizia (a cura di), *Il tempo del carcere. Aspetti criminologici e sociologici della prigione attuale. Modelli a confronto tra Francia e Italia*, Pisa, Pisa University Press.

Cornelli, R., Nobili, G., Selmini, R. (2023), *Thirty years of urban security policies in Italy: Some reflections from a criminological perspective, in Rassegna Italiana di Criminologia, 3: 156-167.*

Crocitti, S., Selmini, R. *(2024), "Bande giovanili" di strada in Emilia-Romagna tra marginalità, devianza e insicurezza urbana*, Quaderni di Città Sicure, XXX, 43.

Ferraris, V. (2021), *Immigrazione e criminalità. Teorie, norme e rappresentazioni*, Roma, Carocci.

Maculan, A., Di Giuseppe, T., Vianello, F., Vivaldi, S. (2022), *Narrazioni e risorse. Gli operatori del sistema penale minorile al tempo del Covid-19*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2:349-365.

Massaro, A. (2024), *La risposta "punitiva" a disagio giovanile, povertà educativa e criminalità minorile: profili penalistici del c.d. decreto Caivano*, in *Processo penale e giustizia*, 2: 488-500.

Prina, F. (2024), *Abolizionismo e giustizia penale minorile*, intervento del 12 dicembre su www.sistemapenale.it

Verdolini, V. (2022), *L'istituzione reietta. Spazi e dinamiche del carcere in Italia*, Roma, Carocci.

APPENDICE

Fig. 1 – Ingressi dalla libertà nelle case di reclusione e nei riformatori giudiziari per minori. Anni 1941-1989. Fonte: elaborazione dati Istat

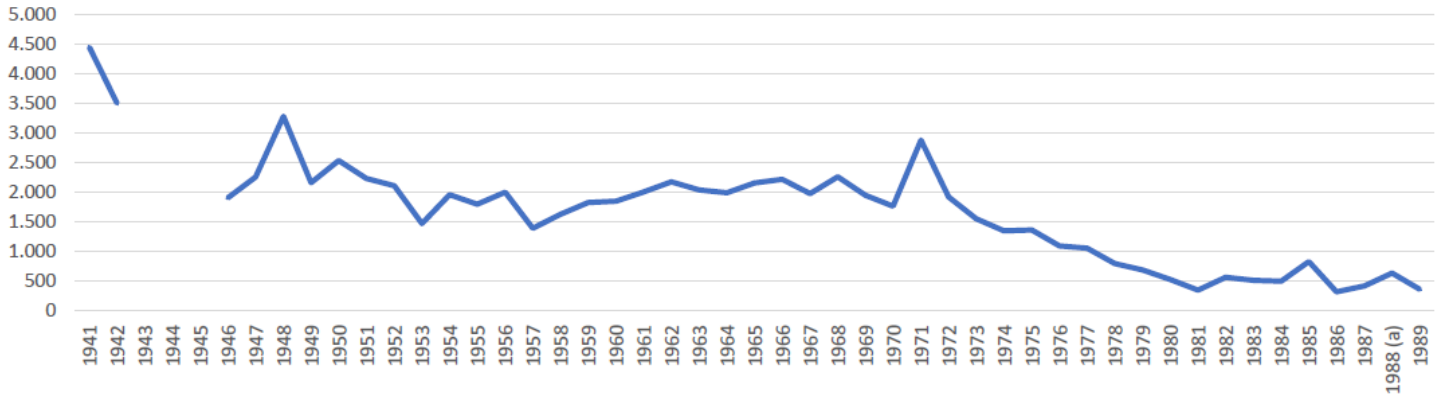


Fig. 2 – Presenze nelle case di reclusione e nei riformatori giudiziari per minori. Anni 1941-1989. Fonte: elaborazione dati Istat

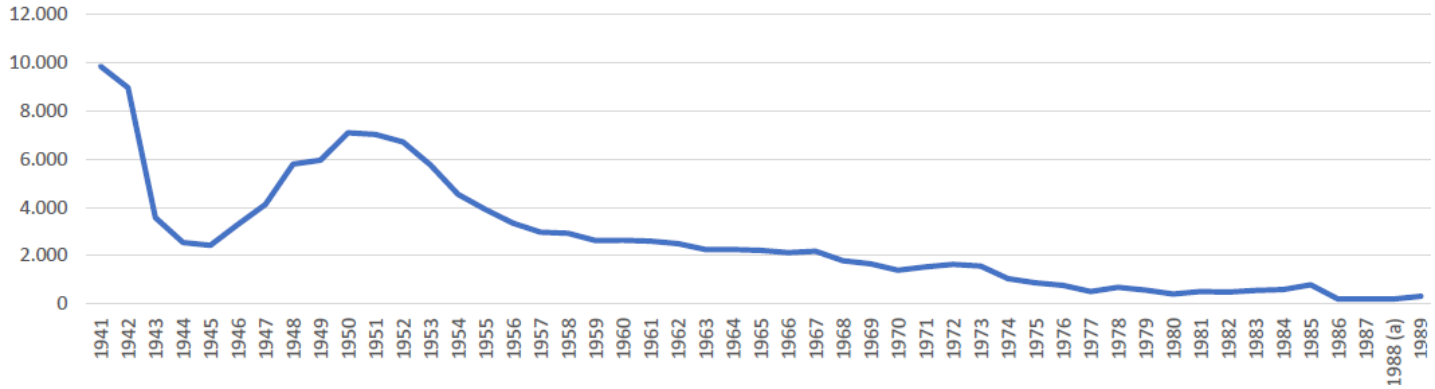


Fig. 3 – Ingressi dalla libertà negli IPM. Anni 1992-2024. Fonte: elaborazione dati del Ministero della Giustizia (integrazione di due serie di dati: 1992-2015 e 2007-2024)

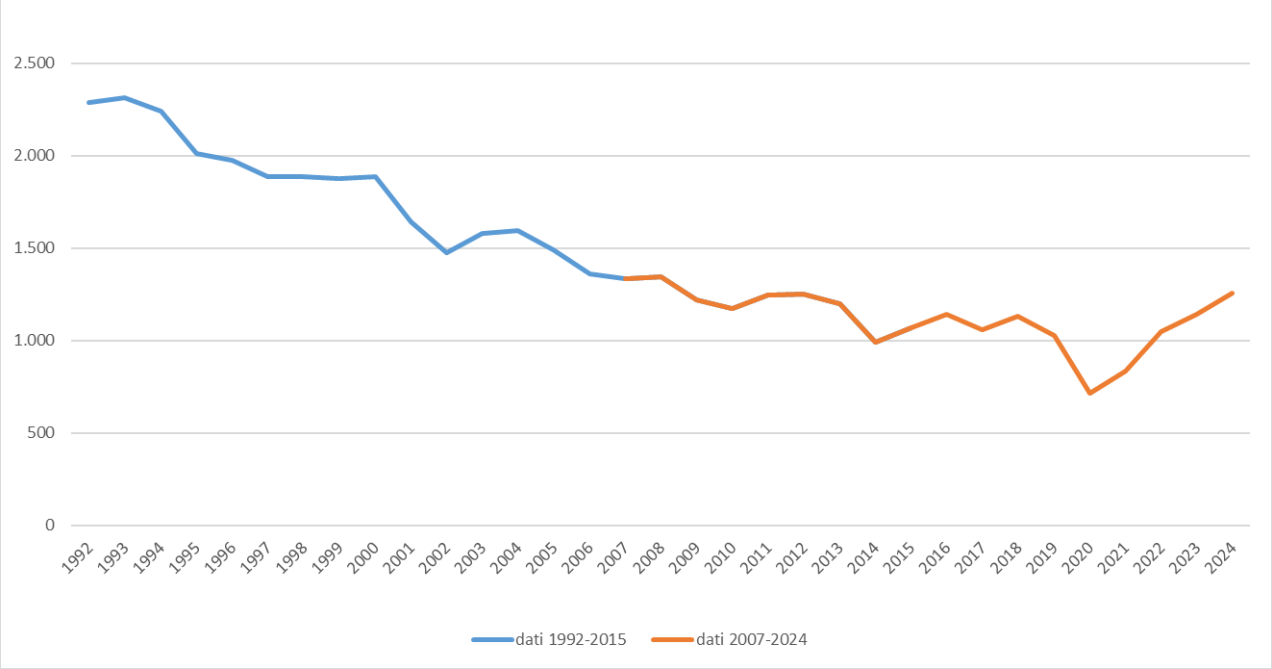


Fig. 4 – Presenze medie giornaliere negli IPM. Anni 1992-2024. Fonte: elaborazione dati del Ministero della Giustizia (integrazione di due serie di dati: 1992-2015 e 2007-2024)

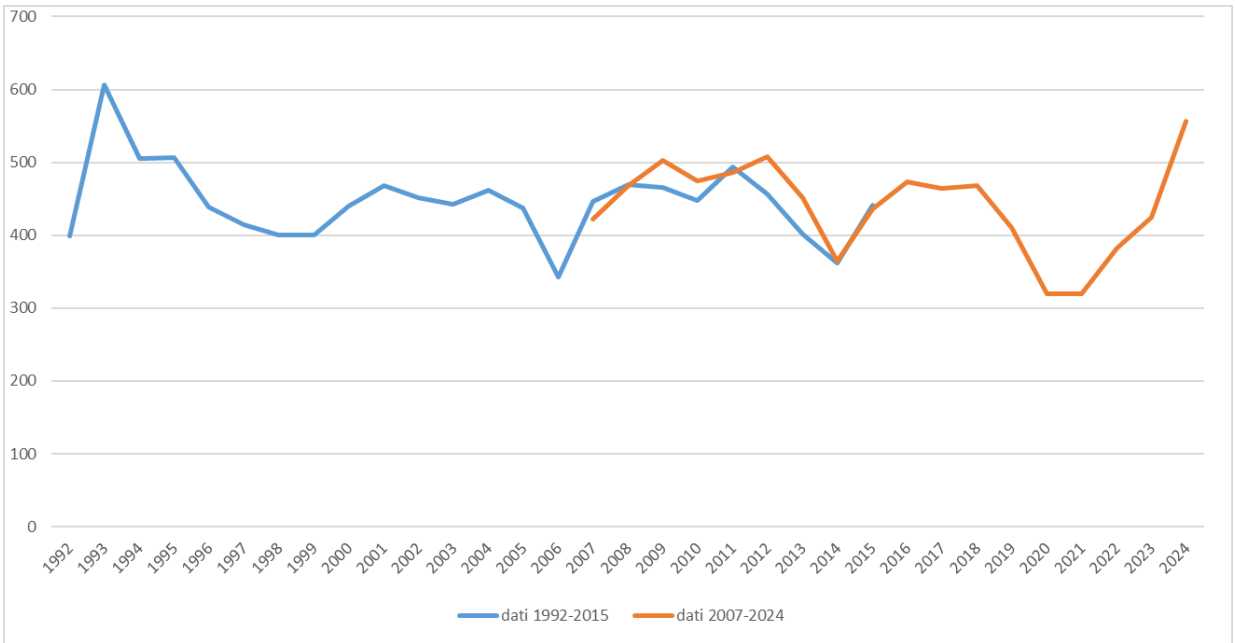


Fig. 5 – Ingressi/collocamenti in comunità. Anni 1992-2024. Fonte: elaborazione dati del Ministero della Giustizia (integrazione di due serie di dati: 1992-2015 e 2007-2024)

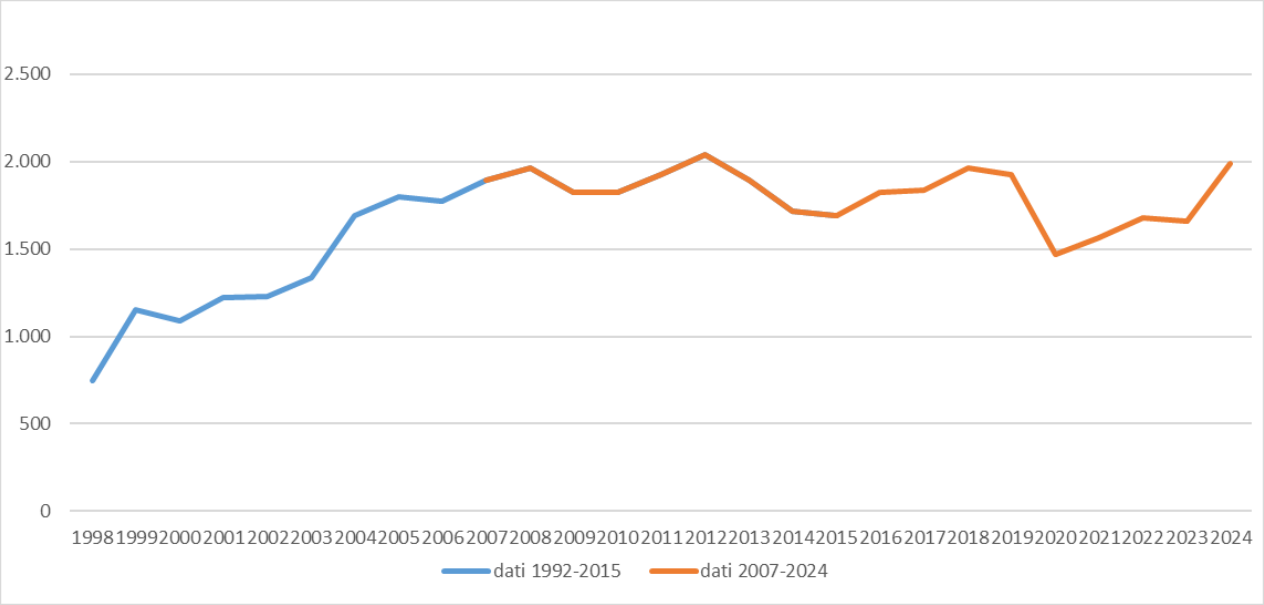


Fig. 6 – Presenze medie giornaliere in comunità. Anni 1992-2024. Fonte: elaborazione dati del Ministero della Giustizia (integrazione di due serie di dati: 1992-2015 e 2007-2024)

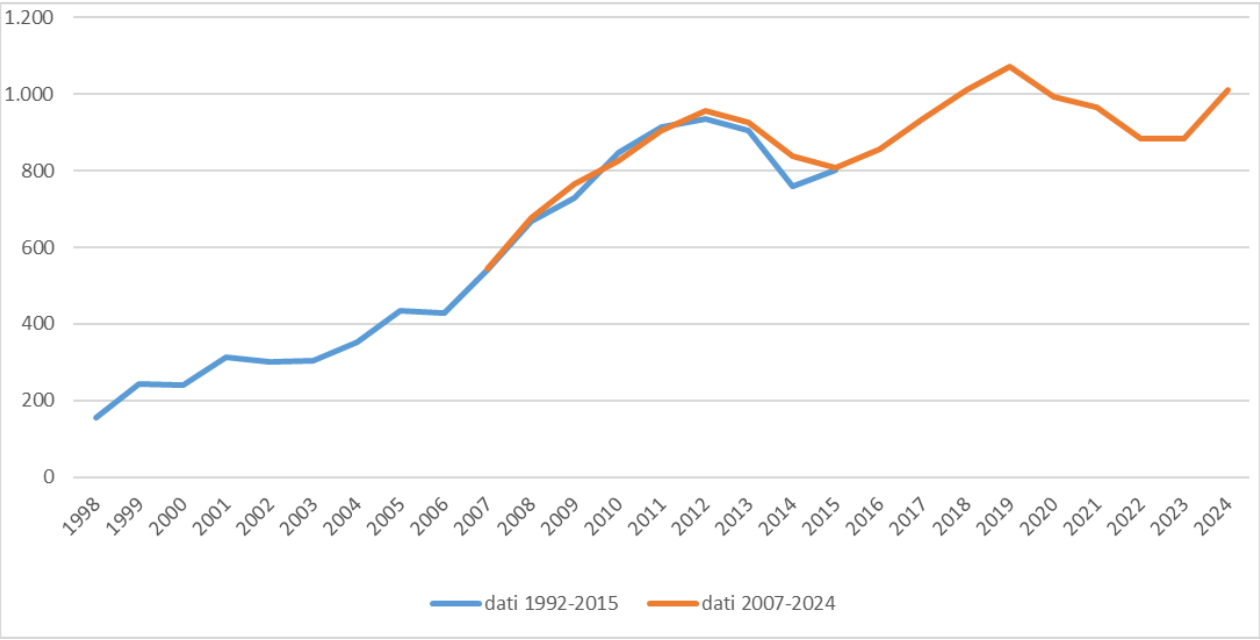


Fig. 7 – Numero di segnalazioni relative a persone minori di 18 anni denunciate e arrestate/fermate dalle forze di polizia. Anni 2004-2023. Fonte: elaborazione dati Istat

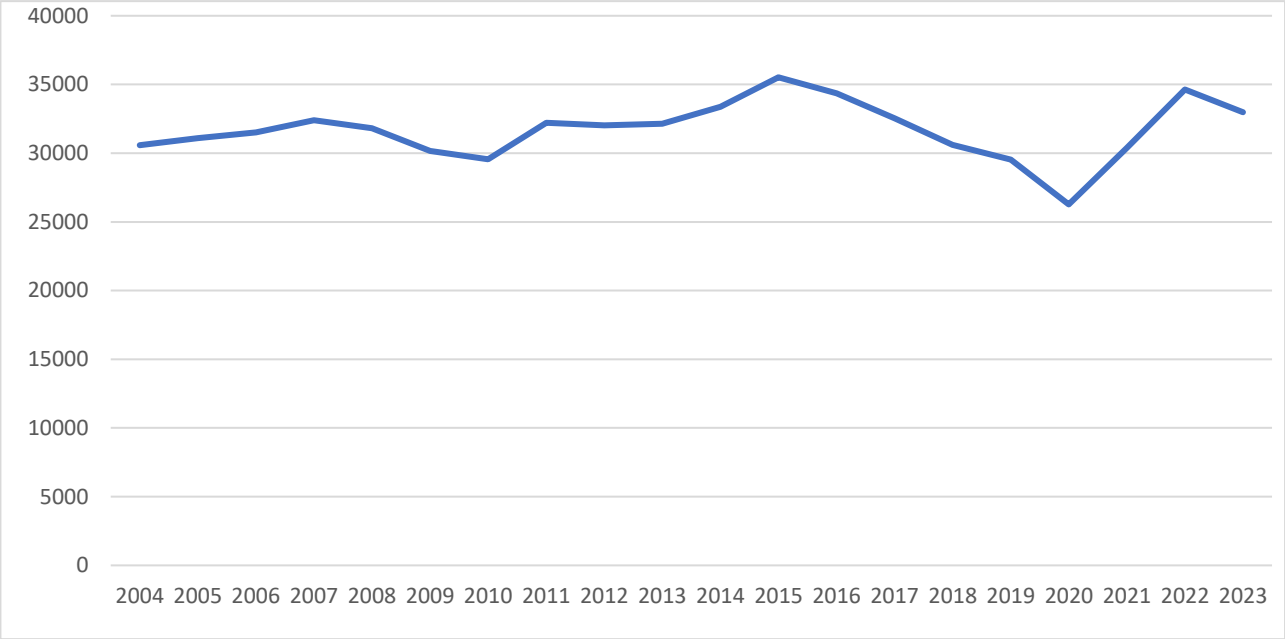


Fig. 8 – Minorenni e giovani adulti segnalati dall'Autorità Giudiziaria agli USSM dal 2002 al 2023. Fonte: elaborazione dati del Ministero della Giustizia

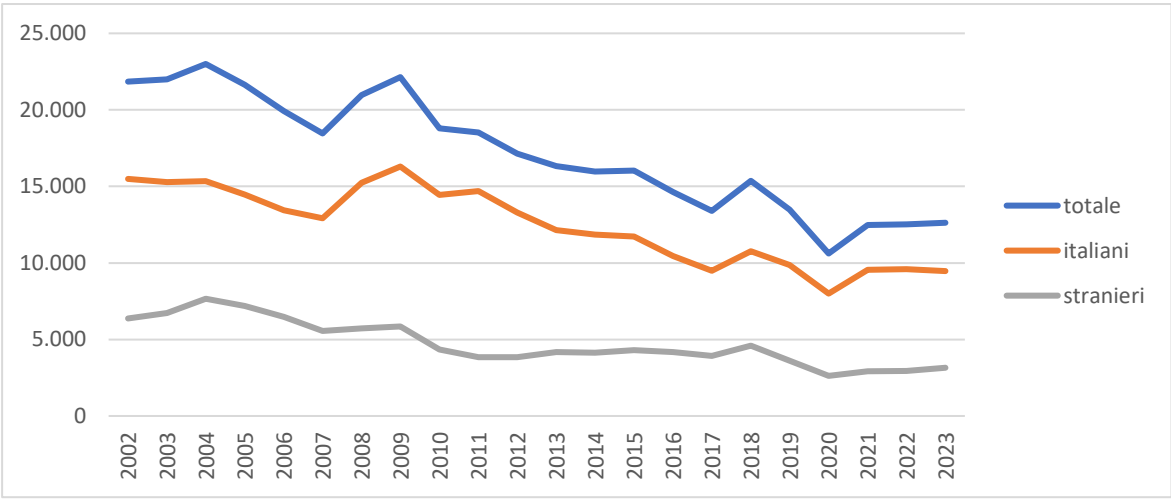


Fig. 9 – Ingressi dalla libertà negli IPM, secondo la nazionalità. Anni 1991-2024. Fonte: elaborazione dati del Ministero della Giustizia.

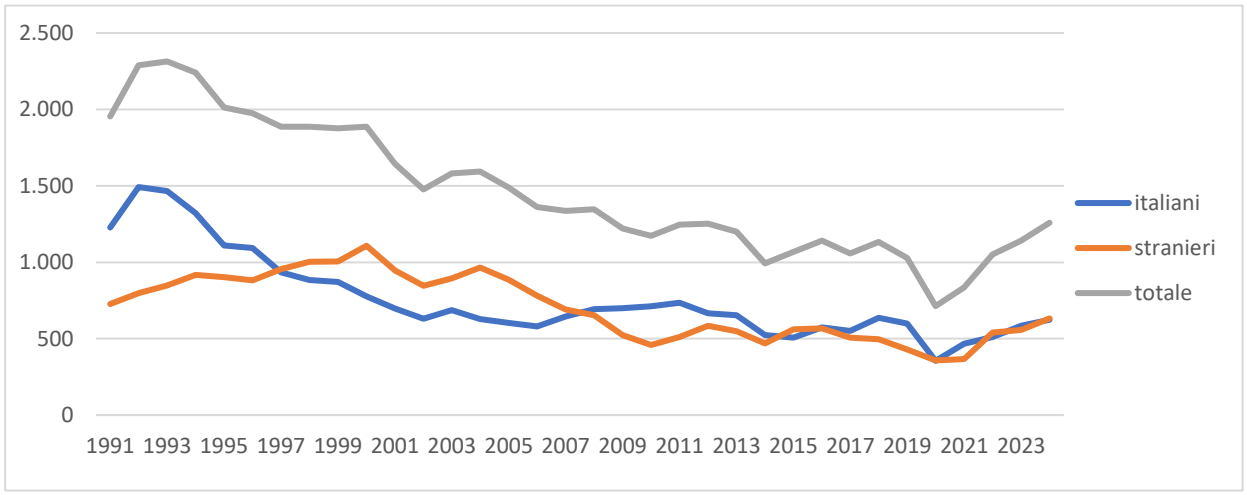


Fig. 10 – Presenze medie giornaliere negli IPM, secondo la nazionalità. Anni 1991-2024. Fonte: elaborazione dati del Ministero della Giustizia.

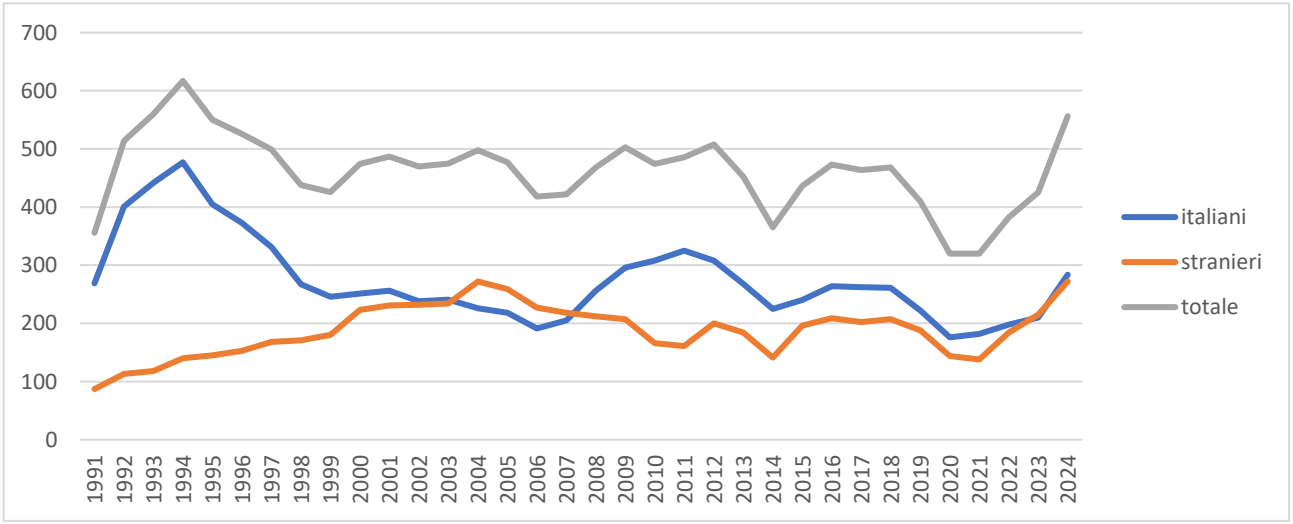
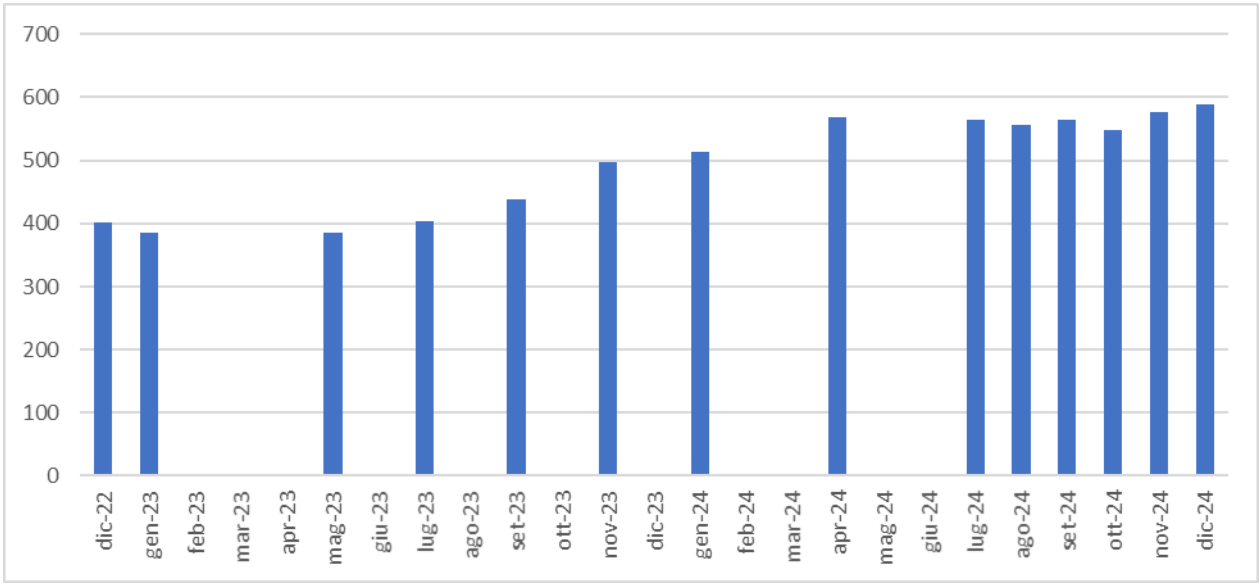


Fig. 11 – Presenze medie negli IPM su base mensile. Anni 2023-2024. Fonte: elaborazione dati del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità


700
600
500
400
300
200
100
0
dic-22
gen-23
feb-23
mar-23
apr-23
mag-23
giu-23
lug-23
ago-23
set-23
ott-23
nov-23
dic-23
gen-24
feb-24
mar-24
apr-24
mag-24
giu-24
lug-24
ago-24
set-24
ott-24
nov-24
dic-24

LA DETENZIONE DOMICILIARE: UNA SOLUZIONE O UNA CATTIVA COSCIENZA?

*Marco Pelissero**

Abstract

The forms of execution of the sentence at home, with differentiated forms and disciplines, have been enhanced by law mainly to take account of specific conditions of vulnerability of the offender or to ensure policies to reduce recourse to prison. The legislature continues to show resistance to introducing home sentences as the main penalty for fear of the media effect that the message of reducing prison sentences might generate. The idea of certainty of punishment as certainty of custodial sentence continues to persist.

Keywords: *prison, home, alternatives to prison, prison overcrowding*

* Marco Pelissero è Professore Ordinario di Diritto penale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino.

1. La pluralità delle forme di pena domiciliare entro la complessità del sistema sanzionatorio.

Franco Bricola, a margine della legge di riforma dell'ordinamento penitenziario (l. 354/1975), affermava che una revisione dell'esecuzione penitenziaria senza depenalizzazione e senza politiche sociali sarebbe stata inevitabilmente destinata a produrre sovraffollamento carcerario[1]. Parole profetiche, perché questo è accaduto nel sovrapporsi delle diverse politiche sul sistema sanzionatorio che hanno visto, indipendentemente dalle forze politiche di governo, una estensione del controllo penale che si è tradotto non solo nell'aumento del numero di detenuti, ma anche nell'estensione numerica dell'applicazione delle misure alternative alla detenzione. Così l'aumento dei condannati in area penale esterna non ha contributo a contenere la risposta carceraria, ma si è affiancato alla lievitazione progressiva del numero di detenuti, senza un corrispondente ampliamento della capienza carceraria e con contrazione degli spazi disponibili. Completa il quadro l'abnorme fenomeno dei c.d. liberi sospesi, un limbo di procedimenti, numericamente non ben definiti (ma pare in numero ben superiore a 110.000), in attesa di trovare una risposta ad una istanza di applicazione di una misura alternativa destinata ad una protrazione incerta del *dies a quo* di inizio dell'esecuzione della pena, carceraria o extramuraria, stante l'inadeguatezza strutturale dell'amministrazione della Magistratura di sorveglianza a riuscire a dare risposte adeguate in tempi ragionevoli. Così i tempi già dilatati tra tempo del commesso reato e sentenza definitiva di condanna si estendono ulteriormente sotto la spada di Damocle di una esecuzione differenziata in misura alternativa o in carcere.

In questo contesto va collocata la detenzione domiciliare, o meglio vanno collocate le diverse forme di esecuzione domiciliare che percorrono le fasi di sviluppo della pena.

Si è dapprima imposta, nel 1986, la detenzione domiciliare come misura alternativa alla detenzione, successivamente potenziata per contenere gli effetti della pena nei confronti dei detenuti affetti da grave deficienza immunitaria (art. 47-*quater* o.p.) e nei confronti delle detenute madri (art. 47-*quinquies* o.p.) per poi diventare una soluzione più ampia finalizzata a contenere la pena detentiva per pene sino a diciotto mesi (l. 199/2010).

In fase di cognizione, la permanenza domiciliare compare come pena principale per i reati attribuiti alla competenza del giudice penale di pace (art. 53 D. lgs. 274/2000): per quanto in un ambito ristretto, la pena presso il domicilio rompe i legami con la pena detentiva, perché non ci troviamo di fronte ad un meccanismo di sostituzione, ma ad una pena principale comminata già in astratto in luogo della pena detentiva (una rottura resa palese dalla disciplina prevista in caso di trasgressione della permanenza presso il domicilio che non dà luogo, come nella misura alternativa della detenzione domiciliare, alla conversione in pena detentiva, ma ad un

[1] Bricola, F. (1977), *Le misure alternative alla pena nel quadro di una «nuova» politica criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1977, ora in *Scritti di diritto penale*, vol. I, Tomo II, Milano, Giuffrè, 1997, p. 1149 ss.

autonomo reato, rimesso all'accertamento dell'autorità giudiziaria)[2].

Infine, la più recente riforma Cartabia (D. lgs. 150/2022) ha introdotto la detenzione domiciliare sostitutiva nel nuovo catalogo delle pene sostitutive che intendono rivitalizzare l'agonizzante disciplina delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi di cui alla l. 689/1981 che non contemplava alcuna forma domiciliare di pena. La riforma, almeno sulla carta, è coraggiosa, in quanto dà al giudice di cognizione la possibilità di sostituire con la detenzione domiciliare sostitutiva condanne sino a quattro anni, ossia per reati che possono non essere affatto bagatellari[3]. È una disciplina che impone il radicale mutamento dell'*habitus* mentale sia dei difensori sia dei magistrati di cognizione che, da giudici del fatto devono ora farsi anche carico di essere giudici dell'autore (compito sinora prevalentemente svolto dalla Magistratura di sorveglianza, anche se il giudice di cognizione ha iniziato a confrontarsi con questo nuovo approccio dopo l'entrata in vigore della sospensione del processo con messa alla prova ex art. 168-*bis* c.p.).

L'obbligo di dimora presso il domicilio, o altra struttura ritenuta idonea, non solo cambia il *nomen iuris* in ragione della fase in cui la pena si colloca (detenzione domiciliare, permanenza domiciliare, detenzione domiciliare sostitutiva), ma implica soprattutto valutazioni differenziate sulle scelte di fondo sul controllo penale. A questo riguardo, vorrei partire dal considerare due profili: *a*) le finalità che persegue il legislatore nel prevedere che in alcuni casi la pena possa essere scontata presso il domicilio; *b*) le potenzialità ed i limiti di tale scelta.

2. Le finalità perseguite

La pena presso il domicilio si è sempre mossa attraverso due polarità. La prima è quella che ha connotato le ipotesi iniziali della detenzione domiciliare come misura alternativa (art. 47-*bis* o.p.): si è trattato di dare voce ad esigenze di tipo umanitario (la vulnerabilità connessa alla maternità, alla salute o all'età) che hanno rappresentato le ragioni dell'estensione di questo istituto non solo in presenza di esigenze sanitarie o per tener conto della condizione delle detenute madri e dei figli in tenera età in carcere, ma anche per contenere gli effetti della pandemia (la detenzione domiciliare "eccezionale" disciplinata dall'art. 123 D.L. 18/2020, poi reiterata dall'art. 30 D.L. 137/2020). Lo scopo umanitario non è mai stato disgiunto da quello rieducativo come emerge da una sentenza nella quale la Corte costituzionale, pur riconoscendo la funzione preminente di supporto alla vulnerabilità dei soggetti deboli, afferma comunque che la misura "partecipa delle finalità di reinserimento sociale del condannato, costituente l'obiettivo comune di tutte le misure alternative alla detenzione"[4].

[2] Su questo sviluppo v. Pelissero, M. (2016), *La detenzione domiciliare: i vantaggi in chiave deflattiva e il problema dell'offerta trattamentale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 735 ss.
[3] Su questa riforma v. la recente ampia ed esaustiva monografia di Bianchi, D. (2024), *Le pene sostitutive. Sistematica, disciplina e prospettive di riforma*, Torino, Giappichelli, 2024.
[4] Corte cost., 22 ottobre 2014, n. 239.

L'attenzione alla vulnerabilità del condannato è anche alla base del potenziamento della c.d. detenzione domiciliare in deroga, ossia la possibilità di concedere la misura alternativa oltre i limiti di quattro anni di condanna a pena detentiva: la Corte costituzionale ha, infatti, nell'importante sente. 19/2019 dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-*ter*, comma 1-*ter* o.p. "nella parte in cui non prevede che, nell'ipotesi di grave infermità psichica sopravvenuta, il Tribunale di sorveglianza possa disporre l'applicazione al condannato della detenzione domiciliare anche in deroga ai limiti di cui al comma 1 del medesimo art. 47-*ter*"[5]. In tal modo, il giudice può bilanciare le esigenze di difesa sociale dal rischio di recidiva e di cura del soggetto, applicando una misura sino a quel momento applicabile ai casi di grave infermità fisica sopravvenuta: le esigenze terapeutiche impongono, dunque, la presenza nel sistema di percorsi alternativi al carcere che vedono, al momento, nella detenzione domiciliare presso strutture idonee ad accogliere il condannato con informità sopravvenuta lo strumento per assicurare il bilanciamento tra gli interessi in gioco.

La seconda polarità entro la quale si muove la detenzione domiciliare è la funzione deflattiva che costituisce il filo conduttore delle scelte più recenti di potenziamento dell'istituto: così le condanne a pene detentive fino a due anni hanno come sbocco privilegiato la detenzione domiciliare, laddove sussistano le condizioni di un domicilio o di una struttura idonea (art. 47-*ter*, comma 1-*bis* o.p.); la l. 199/2010 ha poi reso più snella la procedura di applicazione della misura per pene sino a diciotto mesi. L'opzione deflattiva ha di per sé un contenuto positivo insito nel contenere gli effetti desocializzanti del carcere, ma apre ad una serie di riflessioni che coinvolgono il senso stesso delle politiche deflattive.

3. Potenzialità e limiti delle pene domiciliari

Gli istituti deflattivi non sono sempre di per sé giustificabili, in quanto, rompendo il legame tra reato e pena, introducono una cesura che va razionalizzata nel sistema: le diverse tipologie di pene domiciliari non possono limitarsi a dislocare lo spazio di esecuzione della pena dal contesto carcerario a quello domiciliare. Hanno indubbiamente un duplice effetto positivo, perché riducono la pressione carceraria e rappresentano un'opzione preferibile rispetto alla privazione della libertà personale in carcere; tuttavia, emergono alcuni profili di frizione della detenzione presso il domicilio con i principi costituzionali.

Può anzitutto trattarsi di una pena intrinsecamente ingiusta, perché la qualità ed il peso specifico della pena dipendono dalla qualità del domicilio di esecuzione; se poi il condannato non dispone di un domicilio idoneo, non rimane altro che la pena carceraria. La violazione dell'art. 3 Cost. emerge ancor più limpidamente alla luce della sent. 32/2020 nella quale la Corte costituzionale

[5] Corte cost., 19 aprile 1999, n. 99 (per un commento v. Pelissero, M. (2019), *Infermità psichica sopravvenuta: un fondamentale intervento della Corte costituzionale a fronte del silenzio del legislatore*, in *Dir. pen. proc.*, 1261 ss.).

ha definito come mutamento qualitativo della pena la sua esecuzione dentro il carcere o attraverso misure alternative: "Tra il 'fuori' e il 'dentro' la differenza è radicale: qualitativa, prima ancora che quantitativa. La pena da scontare diventa qui un *aliud* rispetto a quella prevista al momento del fatto; con conseguente inammissibilità di un'applicazione retroattiva di una tale modifica normativa, al metro dell'art. 25, secondo comma, Cost."[6]. L'indisponibilità di un domicilio idoneo decide, dunque, della qualità della pena in base anche alle condizioni di vita sociale, familiare ed economica dell'autore del reato.

Un secondo profilo critico investe il rispetto della seconda parte dell'art. 27, comma 3, Cost., perché la mera dislocazione spaziale della pena in funzione deflattiva non è necessariamente congruente con la funzione rieducativa della pena: senza un programma individualizzato che integri la permanenza presso il domicilio con la possibilità di seguire fuori casa attività di tipo rieducativo, otteniamo solo una modificazione spaziale del contesto di esecuzione della pena, in una condizione certamente migliore rispetto a quella del carcere, ma non necessariamente funzionale alla risocializzazione del condannato.

Se questi profili critici investono il rapporto dell'autore con la pena, un terzo elemento critico interessagli effetti della pena domiciliare sui terzi estranei al reato: questa pena, infatti, può riverberare i suoi effetti negativi sui familiari, dei quali condiziona inevitabilmente i contesti di vita. Gli effetti riflessi sulla pena costituiscono una frontiera degli studi penalistici da poco avviati in Italia[7], ma nel caso della detenzione domiciliare sono particolarmente evidenti in ragione della fisica condivisione degli spazi tra autore del reato e familiari conviventi.

4. In quale direzione andare?

La detenzione domiciliare risponde a *rationes* differenti che vanno dal venire incontro ad esigenze umanitarie, a contenere gli effetti della pandemia, a ridurre la pressione carceraria. Il D. lgs. 150/2022 ha ritenuto di anticipare in fase cognitiva la concessione della detenzione domiciliare sostitutiva per condanne a pene detentive sino a quattro anni, differenziandosi così dalla misura alternativa che l'art. 47-*ter* o.p. disciplina declinando tre fasce temporali di condanna (sino a due anni ex comma 1-*bis*, sino a quattro anni o con pene anche superiori): la riforma è fuori dalla prospettiva umanitaria, ma privilegia le funzioni deflattiva e rieducativa, come ha ben evidenziato la Corte costituzionale nella sentenza 84/2024 a proposito della differenza di regime tra detenzione domiciliare come pena sostitutiva o come misura alternativa[8]: garantire già al giudice di cognizione la possibilità di dare risposte alternative alla pena detentiva per pene brevi o comunque di durata contenuta è "in coerenza sia con il principio

[6] Corte cost., 12 febbraio 2020, n. 32.
[7] Per un'ampia panoramica delle questioni si rinvia a Galli M. (2024), *Gli effetti collaterali della pena*, Torino, Giappichelli.
[8] Stallone, G. (2023), *Somiglianze e differenze: sollevata questione di legittimità costituzionale sulla disciplina della pena sostitutiva della detenzione domiciliare*, in *Arch. pen.*, 24.11.2023.

del minimo sacrificio necessario della libertà personale…, sia con la necessaria finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost."[9], che la Corte valorizza in continuità con una fondamentale pronuncia del 1990 che aveva posto l'accento sulla centralità che tale finalità ha assunto nel percorso di sviluppo della pena "da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue"[10]. La disciplina – chiarisce sempre la Corte – risponde anche allo scopo di "incentivare definizioni alternative del processo – attraverso la prospettiva di ottenere l'applicazione di pene sostitutive del carcere, anche per effetto degli sconti di pena connessi alla scelta dei riti alternativi –, con conseguente alleggerimento complessivo dei carichi del sistema penale"[11]. La soluzione di anticipare la concessione della detenzione domiciliare dovrebbe avere un effetto positivo in termini di definizione anticipata dell'esecuzione della pena, evitando che il condannato entri nella massa dei liberi sospesi: il vantaggio per il condannato è dato dalla maggiore flessibilità delle prescrizioni rispetto alla detenzione domiciliare applicata come misura alternativa.

È presto, al momento, per capire quanto la nuova disciplina delle pene sostitutive riesca davvero nell'intento di superare i limiti della disciplina del 1981: al momento i dati non sono rassicuranti. Al 30 giugno 2024, su 91640 condannati presi in carico dall'UEPE, solo 724 avevano optato per l'applicazione di questa pena, mentre sono preferiti, tra le nuove pene introdotte dalla riforma Cartabia, il lavoro di pubblica utilità sostitutivo (2957 casi) e, tra le misure alternative alla detenzione, l'affidamento in prova ai servizi sociali (30443), la cui assenza come pena sostitutiva grava come limite della riforma del 2022, segnalato da subito dalla dottrina e dalla magistratura. In ogni caso, è possibile notare un aumento delle pene sostitutive: a metà gennaio 2025, il numero delle detenzioni domiciliari sostitutive era di 1100 condannati, al secondo posto rispetto al lavoro di pubblica utilità che si conferma come pena sostitutiva più apprezzata (4272). Si tratta, comunque, di numeri ancora bassi, considerato che alla stessa data risultano 22.376 condannati in affidamento in prova provenienti dal regime di libertà e 8249 condannati che hanno presentato istanza dal carcere.

Pur con questi aumenti, le pene sostitutive stentano a costituire una modalità alternativa significativa alla pena detentiva, riuscendo ad incidere ben poco sul numero dei liberi sospesi.

Credo che il legislatore dovrebbe avere il coraggio di fare una scelta di campo e prevedere la detenzione domiciliare come pena principale, superando i limiti angusti oggi riconosciuti alla permanenza domiciliare, applicabile solo ai reati attribuiti alla competenza del giudice di pace. Misure alternative alla detenzione e pene sostitutive delegano rispettivamente alla Magistratura di

[9] Corte Cost., 11 aprile 2024, N. 84, § 3.2.
[10] Corte cost., 26 giugno 1990, n. 313, § 8.
[11] Corte cost., 11 aprile 2024, n. 84, § 3.3.2.

sorveglianza[12] e a quella di cognizione l'effettiva contrazione del ricorso alla pena detentiva; qualora, invece, la detenzione domiciliare fosse pena principale, sarebbe il legislatore ad effettuare la scelta di escludere determinati reati dall'area della pena carceraria. In questo caso, la trasgressione alle prescrizioni sulla permanenza presso il domicilio non potrebbe condurre all'applicazione della pena detentiva, come nel classico meccanismo sostitutivo, ma dovrebbe integrare un'autonoma fattispecie di reato, come già oggi accade per le trasgressioni alla permanenza domiciliare. Si sancirebbe così la netta rottura tra determinate tipologie di reato, punite solo con pena domiciliare, ed il carcere. Anche costruita come pena principale, la detenzione domiciliare dovrebbe comunque essere assistita dall'UEPE al fine di garantire un idoneo progetto di reinserimento sociale.

Rimane il profilo critico di chi non ha un domicilio idoneo. A questo proposito la Commissione Palazzo nel 2013 aveva lavorato alla riforma del sistema sanzionatorio sulla base della legge delega che aveva indicato di includere la pena domiciliare tra le pene principali (l. 67/2014). Quella commissione, per ovviare ai limiti di accesso a questa pena, per chi non avesse avuto un domicilio idoneo, propose che lo Stato garantisse la presenza di "luoghi non custodiali di dimora sociale", ossia strutture pubbliche funzionali a consentire l'esecuzione di questa pena[13].

Il punto sul quale dobbiamo interrogarci è se sia realisticamente percorribile l'introduzione di pene principali non detentive: la l. 67/2014 aveva dato indicazioni in tal senso, prevedendo che le contravvenzioni fossero punite solo con l'arresto domiciliare (espungendo, dunque, dal sistema l'arresto) e che per i delitti fosse inserita nel ventaglio delle pene principali. Alla legge delega il Governo di allora non diede attuazione, nel timore di lanciare alla comunità un messaggio simbolico distorto di esclusione della pena carceraria per alcuni reati: un messaggio di questo tipo sarebbe stato lontano dalla comunicazione securitaria che è più facile sposare in funzione di acquisizione di consenso elettorale.

Oggi il clima è, più di allora, permeato da una impostazione securitaria che non ha arretrato di un passo anche di fronte al dramma del crescente numero dei suicidi in carcere, essendo del tutto inadeguata la riforma approvata con il D.L. 94/2014 conv. in l. 114/2024 che non ha affatto allargato l'ambito di applicazione delle misure alternative anche solo in funzione di alleggerimento del sovraffollamento carcerario, che rende le condizioni di vita dei reclusi contrarie al rispetto della dignità umana imposto dalla prima parte dell'art. 27, comma 3, Cost. Emblematica è la disciplina relativa alle strutture destinate a consentire l'esecuzione delle pene domiciliari. Viene istituito presso il Ministero della giustizia l'elenco delle strutture

[12] Sul potere discrezionale della magistratura di sorveglianza e del giudice di cognizione, v. Menghini, A. (2022), *Carcere e Costituzione. Garanzie, principio rieducativo e tutela dei diritti dei detenuti*, Napoli: Editoriale Scientifica, 90 ss. e 475 ss.

[13] Il testo elaborato dalla Commissione non è mai stato pubblicato dal Ministero della giustizia, ma su questa soluzione ne ha riferito un commissario: Pelissero, M., *op. cit.*, 751.

residenziali idonee all'accoglienza e al reinserimento sociale delle persone detenute: la misura razionalizza l'individuazione delle strutture esistenti, ma sia chiaro che non affronta il vero nodo, ossia quello della predisposizione di strutture nelle quali possano scontare la detenzione domiciliare quei condannati che, non avendo un domicilio idoneo, non riescono ad accedere a forme di pena domiciliare. Tra l'altro, le strutture da inserire in elenco non devono limitarsi ad assicurare un domicilio idoneo, ma devono garantire anche «lo svolgimento di servizi di assistenza, di riqualificazione professionale e reinserimento socio-lavorativo dei soggetti residenti, compresi quelli con problematiche derivanti da dipendenza o disagio psichico, che non richiedono il trattamento in apposite strutture riabilitative» (art. 8, comma 3, D.L. cit.). Dunque, qualcosa di più e di diverso da un semplice domicilio idoneo, perché i gestori delle istituende strutture devono garantire anche un più ampio supporto trattamentale. Ma così, il sistema non si avvia verso forme mascherate di privatizzazione di strutture carcerarie a custodia attenuata?

Se oggi la passione punitiva di cui parla Didier Fassin permea le scelte di politica criminale[14], mi pare realistico pensare che sia difficile che il legislatore arrivi a breve a diversificare, in chiave extracarceraria, le pene principali. Un'opzione di questo tipo non comporterebbe un abbassamento dell'efficacia di prevenzione generale, considerato che molti dei reati per i quali potrebbe essere prevista questa sanzione sono già oggi di fatto destinati a pene non detentive; si tratta ovviamente di selezionare le fattispecie per le quali questa opzione appare praticabile (scelta non facile e che potrebbe essere boicottata dal legislatore, introducendo nella parte generale del codice penale pene principali non detentive, ma poi riservandole ad un nucleo molto ristretto e marginale di fattispecie nelle scelte di parte speciale). Persiste, invece, nel legislatore il convincimento che la certezza della pena e la sua efficacia deterrente siano proprie solo della pena carceraria; meglio lasciare alla responsabilità del potere diffuso della magistratura, non elettivo, il compito di tracciare in concreto il confine tra esecuzione "dentro" e "fuori" del carcere, due dimensioni che fanno assumere alla pena un significato qualitativamente differente che definisce l'ambito della "materia penale" ex art. 7 CEDU.

Il ragionamento molto grezzo che sta alla base dell'insistenza sulla certezza della pena carceraria non è distante da quello che supporta il disegno di legge "sicurezza" (n. 1236, in discussione al Senato) che, a fronte di una condizione inaccettabile di sovraffollamento carcerario, propone di introdurre il reato di "rivolta penitenziaria", rilevante anche quando il fatto è realizzato a mezzo di condotte di resistenza meramente passiva. Entrambe le linee di intervento ripropongono una visione carcero-centrica e securitaria del sistema penale che sollecita solo la comunicazione simbolica di rafforzamento della tutela penale senza assicurare, da un lato, percorsi capaci di contenere i tassi di recidiva, e, dall'altro, senza garantire le condizioni

[14] Fasssin, D. (2018), *Punire. Una passione contemporanea*, Milano, Feltrinelli.

minime di dignità umana dentro i penitenziari italiani.

La detenzione domiciliare, pur con i suoi limiti, offre un'alternativa al carcere e presenta ancora ampie possibilità di sviluppo che il legislatore deve saper cogliere al fine di assicurare spazi di ragionevole, più ampio commiato dalla pena detentiva. Tuttavia, anche questa misura, come tutte le alternative al carcere, è fallimentare se viene utilizzata in chiave puramente deflattiva senza essere supportata sul piano dei percorsi risocializzativi e non deve far dimenticare la complessa realtà del carcere che rimane, ad oggi, uno strumento di controllo penale difficile da superare[15].

[15] Fiandaca, G. (2024), *Punizione*, Bologna, Il Mulino, 58.

LA DETENZIONE AMMINISTRATIVA DEGLI STRANIERI: PROFILI DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE E UNA PROPOSTA ABOLIZIONISTA

*Francesca Cancellaro**

Abstract

This paper focuses on administrative detention of aliens, starting from the points of contiguity between the latter and criminal detention. The author deepens the possibility of questioning this form of detention both with reference to its compatibility with the Italian Constitution, as envisaged by the referral requests to the Constitutional Court nos. 209-210-211-212/2024 (published in the Official Journal no. 47 of 20/11/2024) and with reference to the possibility of questioning – in an abolitionist approach – the very legitimacy of administrative detention in the Italian legal system.

Keywords: criminal detention, administrative detention, illegitimacy, abolition

* Francesca Cancellaro è Avvocata e Dottoressa di ricerca in diritto penale presso l'Università di Bologna. Dal 2021 è coordinatrice del Comitato Scientifico di Antigone e dal 2015 è membro dell'Osservatorio Antigone per il monitoraggio delle condizioni detentive.

1. Introduzione

La detenzione amministrativa degli stranieri è stata introdotta in Italia con la legge Turco-Napolitano nel 1998 e da allora tanto il nome dei centri nei quali si svolge (oggi denominati CPR), quanto i presupposti per la sua applicazione, quanto infine i tempi della durata massima del trattenimento (oggi 180 giorni) sono mutati; ciò che è rimasto costante nel corso degli anni è la critica alle ragioni giustificative e legittimanti tale forma di detenzione senza reato e la critica alle drammatiche condizioni di vita nei Centri, frequentemente deteriori rispetto a quelle delle carceri, che invece afferiscono al sistema penale.

A livello internazionale, la letteratura ha approfondito la relazione tra la gestione del fenomeno migratorio e il sistema penale (Aliverti, 2012; Bosworth, 2019; Bosworth e altri 2018; Franko Aas e Bosworth, 2013; Stumpf, 2006). Gli studi sulla detenzione amministrativa condotti nei diversi contesti regionali hanno evidenziato peculiarità che non consento una comparazione diretta rispetto alle sue funzioni nell'ambito degli ordinamenti giuridici: ad esempio *l'immigration detention* che si osserva in UK e negli Stati Uniti presenta caratteri significativamente differenti rispetto a quella dei Paesi del Sud europeo in cui si colloca l'Italia (Campesi, 2024). Consapevoli di tale complessità pare interessante provare a immaginare, nel contesto italiano, i punti di continuità tra la detenzione penale e quella amministrativa, le quali come ribadito dall'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale n. 209/2024 (pubblicata in G.U. n. 47 del 20/11/2024), appaiono "sostanzialmente" identiche per chi le subisce in termini di privazione della libertà e dunque – almeno sotto questo versante – sono, quanto meno, meritevoli della stessa protezione costituzionale in punto di garanzie.

2. Spazi di contiguità tra detenzione penale e detenzione amministrativa nell'attuale contesto italiano

La linea di demarcazione tra misure amministrative e penali diventa estremamente sfumata quando si tratta di privazione amministrativa della libertà (Palladino, 2023) e, d'altra parte, la detenzione è uno strumento che appartiene tradizionalmente al diritto penale, diversamente dal diritto amministrativo che generalmente ricorrere a misure non restrittive della libertà personale.

Individuare elementi di *contiguità* tra detenzione amministrativa e detenzione penale – senza alcuna pretesa di completezza o sistematicità – offre l'opportunità di sviluppare alcuni spunti critici rispetto a questa forma di segregazione riservata agli stranieri.

Tanto la detenzione penale quanto quella amministrativa sono state considerate parte della medesima direttrice della c.d. *Crimmigration* (Stumpf, 2006), teorizzazione quest'ultima che in Italia è stata ripresa, più di recente, dalla dottrina penalistica (Gatta, 2018; Spena, 2017).

La *Crimmigration* costituisce l'insieme delle strategie politico-criminali che intervengono sul fenomeno dell'immigrazione irregolare muovendosi su tre direttrici: la previsione di conseguenze penalistiche per violazioni della disciplina dell'immigrazione; la previsione di conseguenze amministrativistiche (ossia, di diritto dell'immigrazione) connesse a condanne penali; il ricorso a misure privative o limitative della libertà personale dello straniero. In questa prospettiva, vengono accomunate le forme di privazione della libertà afferenti al diritto penale e quelle afferenti al diritto amministrativo.

A livello empirico, si osserva come i "clienti" della detenzione amministrativa siano appartenenti a quella frangia della marginalità sociale, ritenuta pericolosa o semplicemente considerata non includibile socialmente[1]; nell'attuale fase storica anche l'istituzione penitenziaria si configura sempre più come contenitore di esclusione sociale, che non assimila ma rigetta (Pavarini, 2004).

Da questo punto di vista, la continuità tra il circuito penale e quello amministrativo si apprezza rispetto a quei soggetti che si presentano come potenziali destinatari di entrambe le forme privative della libertà, in momenti diversi della propria vita, secondo una comune logica orientata al contenimento della pericolosità. Secondo le ricerche svolte (Campesi e Fabini, 2020; Fabini, 2022), nei centri di detenzione amministrativa sono ristrette persone che, oltre a essere "irregolari", hanno commesso reati contro il patrimonio o riferiti alla disciplina sugli stupefacenti e in misura minore contro la persona e sono persone caratterizzare da marginalità e povertà, prodotto delle politiche migratorie stesse (Calavita, 2005).

Con riferimento ai possibili elementi di contiguità spaziale tra detenzione penale e detenzione amministrativa, va detto che, sebbene fino ad oggi il trattenimento amministrativo in Italia si sia sempre svolto in centri *ad hoc*, tanto la normativa europea (cfr. art. 16 della Direttiva Rimpatri 2008/115 e l'art. 10 della Direttiva accoglienza 2013/33), quanto il diritto di Strasburgo, consentono la detenzione amministrativa in carcere. Nella prassi, risultano già alcuni esempi in tal senso (cfr. Germania e Irlanda).

Una pericolosa contiguità spaziale, peraltro, s'intravede oggi dopo l'attuazione del Protocollo Italia-Albania, che ha previsto sul territorio albanese la costruzione dei centri di trattenimento e di un piccolo carcere con funzione ancillare alla detenzione amministrativa. Una sorta di enclave detentiva nel territorio albanese (con estensione della giurisdizione italiana) destinata alla detenzione – tanto amministrativa quanto

[1] Cfr. *Rapporto sulle visite effettuate nel Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR), 2019-2020*, dove il Garante nazionale delle persone private della libertà descrive la detenzione amministrativa come un sistema che "a detenzione amministrativa assume nella prassi prevalentemente i tratti di un meccanismo di marginalità sociale, confino e sottrazione temporanea allo sguardo della collettività" (pag. 3) reperibile al link: http://www.comune.torino.it/garantedetenuti/wp-content/uploads/2021/06/Rapporto-visite-cpr-garante-nazionale-2019-2020.pdf.

penale – degli stranieri irregolari. Tale modello è stato definito una forma di "colonia detentiva extraterritoriale", sinora del tutto sconosciuta al nostro ordinamento (Masera, 2023), le cui sorti appaiono incerte dopo gli interventi della magistratura italiana[2] e l'intervento di quella europea[3].

Meritevole di approfondimento, inoltre, è la possibilità di individuare – tanto a livello normativo, quanto a livello prasseologico – meccanismi di alternanza o fungibilità tra il ricorso alla detenzione amministrativa e il ricorso a quella penale nell'ambito della politica di contrasto all'immigrazione irregolare. Nel 2011, ad esempio, a seguito della nota sentenza della Corte di Giustizia sul *caso El Dridi*[4], che ha determinato l'*abolitio criminis* di un delitto (quello di cui all'art. 14 co. 5 *ter* TUI) che prevedeva la reclusione da 1 a 4 anni per lo straniero inottemperante all'ordine di allontanamento del questore, il legislatore italiano ha immediatamente provveduto ad innalzare per legge i tempi del trattenimento amministrativo portandoli fino a 180 giorni (limite massimo consentito dalla Direttiva rimpatri). Tale intervento è stato letto come la scelta di non voler rinunciare – almeno sulla carta – alla possibilità di detenere per lunghi periodi le persone straniere irregolarmente soggiornanti sul territorio, attraverso il ricorso alla detenzione amministrativa, dopo la bocciatura europea del massivo ricorso alla detenzione penale. A tale scelta, tuttavia, non è corrisposto un potenziamento del sistema del trattenimento amministrativo, sia rispetto al numero dei Centri effettivamente operativi sia rispetto al loro effettivo funzionamento. Ciò per un verso ha suggerito che la finalità dell'intervento fosse più simbolica che pratica; per altro verso ha finito per ripercuotersi sui diritti fondamentali degli stranieri, trattenuti in strutture inadeguate a permanenze di lungo termine.

Infine, non può non evidenziarsi come tanto il sistema penitenziario quanto quello del trattenimento amministrativo si caratterizzino per la violazione dei diritti fondamentali dei detenuti, a partire dalle pessime condizioni detentive patite dai ristretti.

Già nel 2009 Luigi Ferrajoli evidenziava come i centri del trattenimento amministrativo violasse i diritti e la dignità delle persone ristrette, in condizioni addirittura peggiori rispetto a quelle dei penitenziari; una constatazione che ha trovato puntuale riscontro nei

[2] Cass., sez. I, 19/12/2024, n. 14533 con la quale la Corte di cassazione ha chiarito il ruolo del giudice e quello della politica di fronte alla designazione di un Paese quale sicuro; in secondo luogo, cfr. Cass., sez. I, 30/12/2024, n. 22146. Per l'analisi del panorama giurisprudenziale sul punto si veda Siccardi, C., *Le procedure paesi sicuri e il protocollo Italia Albania alla luce della più recente giurisprudenza: profili di diritto costituzionale*, in *Diritto immigrazione cittadinanza*, fasc. 1/2025, p. 1-33.

[3] Dopo la sentenza del 4 ottobre 2024 in materia di *Paesi sicuri* (CGUE, 04/10/2024, causa C-406/22, *CV c. Repubblica Ceca*) sono stati plurimi gli ulteriori rinvii pregiudiziali che porteranno nei prossimi mesi a un ulteriore pronunciamento della Corte d Giustizia: Trib. di Bologna, sez. immigrazione, ord. 24/10/2024, n.r.g. 14572-1; Trib. Palermo, 06/11/2024, nn. 763 e 764; Trib. Roma, sez. XVIII, ord. 11/11/2024, n. 46690.

[4] Sentenza 28 aprile 2011, Hassen El Dridi, causa C-61/11 PPU.

rapporti istituzionali e in quelli delle Organizzazioni della società civile, che si sono occupate di monitorare la condizione dei CPR[5].

Si pensi, da ultimo, al Rapporto pubblicato lo scorso 13 dicembre dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa, il quale facendo riferimento alle visite avvenute nel 2024 in 4 CPR italiani (Roma, Gradisca, Potenza e Milano) restituisce un quadro allarmante di diffusa e reiterata violazione del diritto alla salute e di altri diritti fondamentali degli stranieri ristretti[6].

Nel 2021 il primo rapporto della CILD intitolato *Buchi neri* si è lungamente soffermato sulla mancanza di effettività dei diritti fondamentali dei trattenuti, evidenziando come i CPR siano dei luoghi drammaticamente inumani che non rispettano neppure gli standard minimi fissati a livello internazionale[7]. Vengono riferite particolari criticità rispetto alla gestione sanitaria, alla povertà delle condizioni materiali, nonché alle carenze strutturali nell'assistenza legale nell'ambito dei procedimenti di convalida e proroga del trattenimento.

Occorre evidenziare che, così come il sistema carcerario si è sempre contraddistinto per la notevole disomogeneità di condizioni e trattamento nei diversi istituti di pena (disomogeneità peraltro riscontrata anche all'interno dei medesimi istituti a causa del crescente ricorso alla circuitazione penitenziaria); allo stesso modo, i rapporti sui CPR descrivono situazioni di accentuata disomogeneità di trattamento nei diversi centri e anche all'interno della medesima struttura.

A tal proposito, pare potersi affermare che mentre la disomogeneità penitenziaria è determinata – in buona parte – da meccanismi informali di gestione dei singoli istituti, la disomogeneità tra i CPR si configura come conseguenza diretta delle carenze della disciplina positiva. In particolare, l'art. 14 del Testo unico immigrazione che disciplina i *modi* del trattenimento amministrativo ha da sempre suscitato aspre critiche in punto di tenuta costituzionale. Già nel 2011 un *pamphlet* di Alberto Di Martino intitolato "*La disciplina del C.I.E. è incostituzionale*" articolava plurime censure di incostituzionalità; la società civile e la dottrina hanno continuato a rilevare i problemi di legittimità costituzionale (tra i penalisti, Cavaliere, 2022; Di Martino, 2014;

[5] Da oltre 10 anni i Rapporti istituzionali e della società civile fotografano la drammaticità della situazione, tra questi si richiamano, ad esempio, il *Rapporto sui Centri di Identificazione ed espulsione in Italia, Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani* del settembre 2014 (https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/RapportoCIE.pdf) e *Arcipelago Cie. Indagine sui centri di identificazione ed espulsione Italiani* redatto da Medici per i diritti umani Medu nel maggio 2013 (https://www.mediciperidirittiumani.org/pdf/ARCIPELAGOCIEsintesi.pdf).

[6] *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 2 to 12 April 2024* https://rm.coe.int/1680b2c7e7.

[7] Il rapporto di CILD curato da Federica Borlizzi e Gennato Santoro è consultabile alla pagina: https://cild.eu/wp-content/uploads/2021/10/ReportCPR_Web.pdf.

Masera 2022), ma solo a partire dalle ordinanze di remissione alla Corte costituzionale nn. 209-210-211-212/2024 che si è avuta la prima concreta messa in discussione della detenzione amministrativa davanti al Giudice delle leggi.

3. Alla Corte costituzionale la parola sulla legittimità del trattenimento nei CPR

L'ufficio del Giudice di Pace di Roma, con quattro ordinanze di analogo contenuto, emesse nell'ambito di procedimenti di convalida del trattenimento disposto dal Questore, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, secondo comma, del Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 Testo unico immigrazione, per violazione degli articoli 13, comma 2, Cost. e dell'art. 3, Cost. in combinato disposto con l'art. 10, comma 2, Cost. (con riferimento agli articoli 2, 13, 24, 25, comma 1, 111 comma 1, Cost.).

L'art. 14, comma 2, TUI (come sostituito dall'art. 3, comma 4, lett. a), D.L. 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, dalla L. 18 dicembre 2020, n. 173.) dispone che: *«lo straniero è trattenuto nel centro presso cui sono assicurati adeguati standard igienico sanitari e abitativi con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo status l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo quanto disposto dall'articolo 21, comma 8, del DPR 31 agosto 1999 n. 394. Oltre a quanto previsto dall'articolo 2, comma 6, è assicurata in ogni caso la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno»*; l'art. 14, comma 2-*bis*, TUI dispone che: «*lo straniero trattenuto può rivolgere istanze o reclami orali o scritti anche in busta chiusa al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale*».

Il Giudice romano dubita della legittimità costituzionale di tale disposizione dedicata ai "modi" del trattenimento sulla base del fatto che la privazione della libertà dello straniero nel CPR (per tre mesi, prorogabile in un periodo di complessivi diciotto mesi) avviene secondo modalità a tutt'oggi non puntualmente disciplinate da tale normativa di rango primario.

Nel merito, non vi è dubbio che soltanto la legge dovrebbe individuare specificamente le ipotesi e le modalità in cui si svolge la privazione di libertà. La riserva di legge dell'articolo 13, comma 2, della Costituzione è, infatti, "assoluta" e come tale esclude l'apporto di altre fonti normative quali quelle che esprimono l'esercizio del potere regolamentare (*ex multis* Benvenuti, 2023; Ciervo, 2023; Puggiotto, 2014). Come evidenziato dall'ordinanza di remissione, la Corte costituzionale ha recentemente avuto modo di ribadire chiaramente il carattere assoluto della riserva di legge nella sentenza n. 22/2022, con la quale si è occupata della privazione di libertà nelle "REMS" e, in particolare, della misura di sicurezza del ricovero provvisorio.

Particolarmente interessante per la prospettiva adottata nel presente contributo appare il riferimento al mondo penitenziario: la legge 354/1975 regola puntualmente le modalità in cui deve svolgersi la detenzione in

sede penale, e le connesse garanzie, in conformità con la riserva di legge assoluta prevista dall'art. 13, comma 2 Cost. (v. Corte Cost., n. 26/1999), e con gli artt. 24 Cost., 25, comma 1, Cost., 111, comma 1, Cost. (l'O.P. contempla anche ruolo e poteri della magistratura di sorveglianza: v. artt. 68 e seguenti della legge 354/1975). Secondo il giudice remittente, la detenzione amministrativa disciplinata dal solo art. 14 del Testo Unico Immigrazione a livello di fonte primaria non presenta lo stesso livello di garanzie dell'ordinamento penitenziario.

Poiché il presupposto da cui muovono le argomentazioni del Giudice romano è che la situazione in cui si trovano detenuti e trattenuti sia *sostanzialmente* identica, sussisterebbe un'irragionevole e ingiustificata disparità di trattamento, in violazione del principio di uguaglianza, con riferimento al diritto alla libertà personale, al diritto di difesa dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale e al diritto alla salute.

Una disparità di trattamento ritenuta non necessaria per il perseguimento di "fini costituzionali". Si legge nell'ordinanza: *«La difesa dei confini nazionali dall'immigrazione "irregolare", con i rischi che essa indubbiamente comporta per la sicurezza pubblica, anche se intesa quale legittimo "fine costituzionale", non potrebbe che essere considerato "subalterno", rispetto alla necessità di tutelare e garantire il bene supremo della libertà personale dell'individuo, diritto inviolabile che spetta agli uomini in quanto tali, in eguale metaforica "misura" (….) Per tali motivi, la necessità di contrastare l'"immigrazione irregolare", non può essere considerata valido criterio di differenziazione, per l'adozione di discipline diverse, ostandovi l'inviolabilità, con efficacia erga omnes, del diritto alla libertà personale, riconosciuto all'essere umano in quanto tale».*

Si tratta dunque di questioni di legittimità costituzionale che mettono in discussione una disciplina che da oltre 20 anni nega – anche a livello astratto – dignità e garanzie minime a questa privazione di libertà *minore.*

4. Riflessioni in chiave abolizionista

L'esperienza ha insegnato che il contenzioso strategico – soprattutto quello che è capace di produrre effetti *erga omnes* – è uno strumento prezioso nel percorso di riconoscimento dei diritti fondamentali. In quest'ottica, se nei prossimi mesi le censure di legittimità costituzionale rivolte all'art. 14 del Testo unico immigrazione, relative come visto alla determinazione dei *modi del trattenimento*, dovessero trovare accoglimento da parte della Consulta, potranno auspicabilmente innescare un processo di miglioramento delle condizioni di detenzione delle persone straniere trattenute nei CPR.

Non va tuttavia sottovalutato un aspetto: in campo penitenziario, l'affermazione dei diritti costituzionali per via giurisprudenziale a cui si è assistito negli ultimi anni non ha comportato l'emancipazione dal sistema carcere, né tantomeno la sua messa in discussione in chiave abolizionista. In altre parole, all'istituzione di figure di garanzia, alla previsione di un sistema di reclamo effettivo, al

riconoscimento del diritto all'affettività in carcere corrisponde un periodo di grande espansione dello strumento carcerario, al punto che il carcere non solo non viene messo in discussione, ma viene al contrario messo al centro delle attuali politiche penali.

Se l'esempio maturato in sede penale non pare confortante in prospettiva abolizionista, risulta al contempo poco rassicurante volgere lo sguardo alla detenzione amministrativa nel contesto sovranazionale.

La disciplina europea prevede il ricorso alla detenzione amministrativa degli stranieri nell'ambito delle politiche di controllo delle frontiere[8] e la giurisprudenza delle Corti nazionali e internazionali ha da sempre giustificato la detenzione amministrativa nella misura in cui sia necessaria a garantire il rimpatrio effettivo degli stranieri (Cornelisse, 2010; Wilsher, 2012).

Ne deriva che l'orizzonte del superamento delle pratiche di trattenimento degli stranieri in Italia non può che essere concepito come una messa in discussione della detenzione amministrativa quantomeno a livello europeo, non essendo sufficiente l'obiettivo di superare la previsione normativa domestica, che a quella europea è vincolata.

La critica alla detenzione amministrativa di matrice europea potrebbe partire dai dati che inequivocabilmente dimostrano l'inefficacia del trattenimento amministrativo per garantire i rimpatri, ossia l'unico obiettivo per il quale è consentito l'utilizzo di tale strumento. In base alla c.d. Direttiva rimpatri, infatti, il ricorso alla detenzione amministrativa si giustifica soltanto per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento e non ha altre funzioni istituzionalmente riconosciute. Ebbene, con riferimento allo scenario italiano, come messo in luce già a partire dal 2014 nel Rapporto curato dalla Commissione straordinaria del Senato per la protezione e promozione dei diritti umani[9], la riuscita del rimpatrio dipende essenzialmente dalla cooperazione e dagli Accordi con i Paesi terzi (ossia dipende dalla nazionalità della persona da espellere). A livello generale, il tasso di rimpatri tra i trattenuti si attesta attorno al 50% con la conseguenza che il trattenimento è inutile in almeno la metà dei casi (Fabini, 2024). L'ineffettività del sistema detentivo rispetto ai rimpatri viene messa in luce grazie al rapporto curato da *ActionAid* e dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Bari[10] nel 2023, secondo il quale risulta evidente come a fronte di costi esorbitanti – in termini economici e umani – i CPR non risultano minimamente all'altezza dell'investimento.

[8] La detenzione a scopo finalizzata all'espulsione è espressamente prevista dagli artt. 15-17 della c.d. "*Return Directive*", mentre la detenzione dei richiedenti asilo è espressamente prevista dagli artt. 8-11 della c.d. "*Reception Directive*" e dall'art. 18 del Regolamento Dublin III.

[9] *Rapporto sui Centri di Identificazione ed espulsione in Italia, Senato della Repubblica*, *cit.*, p. 23.

[10] https://trattenuti.actionaid.it/wp-content/uploads/2023/10/Rapporto-Trattenuti_10_03.pdf.

Tale constatazione, evidentemente, lascia comunque aperto il tema delle funzioni *implicite* attribuite alla detenzione amministrativa nel nostro ordinamento, ossia quelle funzioni *informali*, che hanno anche natura simbolica, e che non sono esplicitate dal legislatore.

In area sociologica, è stato efficacemente sostenuto (Campesi e Fabini, 2020) che la detenzione amministrativa è stata trasformata in strumento di "prevenzione" e "difesa sociale", come conseguenza del ruolo primario assunto dalle categorie legali del "rischio" e del "pericolo" nell'ambito delle procedure di rimpatrio degli stranieri. In questa prospettiva il ricorso alla privazione di libertà da parte delle agenzie di *immigration enforcement* rappresenta uno strumento di controllo flessibile per gestire la popolazione straniera e marginale, considerata pericolosa socialmente e dunque indesiderabile.

Recentemente parte della dottrina penalistica ha sostenuto la natura penale della detenzione amministrativa, a partire dalla valorizzazione dei criteri elaborati e sviluppatisi dalla nota sentenza *Engel* della Corte EDU[11]. Molto interessanti, a tal proposito, risultano gli argomenti elaborati da Lorenzo Bernardini, secondo il quale la detenzione amministrativa presenta, da un lato, la finalità marcatamente punitiva tipica delle sanzioni penali; dall'altro lato, un livello di severità tale da rendere la misura intrinsecamente penale (Bernardini, 2023).

In effetti, se il fattore scatenante della privazione della libertà è la condotta – a vario titolo – ostruzionistica del cittadino di un paese terzo, che ostacola il procedimento di rimpatrio o di asilo, alla base della misura è possibile riconoscere una logica punitiva (sulla scorta del secondo criterio *Engel*, poc'anzi riportato). Allo stesso tempo, come osservato, la misura viola la libertà personale in modo equivalente (o perfino deteriore) alla detenzione penale, il trattenimento può avvenire anche in strutture penitenziarie e per periodi che possono protrarsi per un lasso di tempo considerevole (fino a 180 giorni).

Secondo altro Autore, data la sua grave incidenza sulla libertà personale, il trattenimento amministrativo dovrebbe essere qualificato come misura *cautelare sostanzialmente penale* (Cavaliere, 2022).

Secondo Luca Masera, invece, la circostanza che la misura incida sulla libertà personale rappresenta un elemento importante a sostegno della possibilità di qualificare la detenzione amministrativa come penale quantomeno ai fini dell'applicazione di quelle garanzie rispetto alle quali risulta sufficiente il presupposto applicativo dell'aver

[11] Corte europea dei diritti dell'uomo (Sentenza 8 giugno 1976, ricorsi nn. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, *Engel e altri c. Paesi Bassi*, par. 82) ha elaborato un criterio tripartito volto a riconoscere la natura penale di uno strumento giuridico: (i) in primo luogo, la definizione formale fornita dal diritto interno; (ii) in secondo luogo, l'analisi della natura intrinseca del reato e della sanzione che lo accompagna; (iii) infine, il livello di severità inerente alla misura in questione. I tre elementi non sono cumulativi ma possono sussistere alternativamente.

commesso un fatto illecito, anche in mancanza di finalità punitiva. L'Autore distingue le garanzie peculiari della privazione della libertà (definite come le garanzie dell'*afflizione*) dalle garanzie della materia punitiva (che definisce garanzie della *punizione*), affermando che tali garanzie possono (almeno in parte) sovrapporsi, anche se hanno concettualmente fondamento e finalità autonome (Masera, 2018).

Posto che, rispetto al trattenimento degli stranieri, tanto l'afflittività, quanto il legame con un fatto illecito, sembrano del tutto sostenibili (ingresso irregolare, mancato allontanamento, mancata cooperazione con le autorità…), il riconoscimento della natura *sostanzialmente* penale della detenzione amministrativa pare sostenibile e si presenta, agli occhi del giurista attento alla prospettiva dei diritti fondamentali, come un'opportunità.

In primo luogo, infatti, consente una più ampia e agevole estensione alla detenzione amministrativa dei principi e delle garanzie del sistema penale, così come oggi avviene in molti ambiti del diritto amministrativo punitivo; in secondo luogo, potrebbe consentire un più pregnante vaglio di legittimità costituzionale al metro del principio di proporzionalità in materia penale (di matrice italiana ed europea).

Viene allora da chiedersi se un trattenimento amministrativo concepito come strumento di ultima istanza volto a garantire un sistema efficiente di rimpatri, e ancorché eseguito nel rispetto dei diritti fondamentali dei trattenuti, a cui estendere le garanzie del sistema penale, avrebbe legittimazione.

In altre parole, sarebbe giustificabile (o meglio sarebbe proporzionata) una privazione della libertà, di natura *sostanzialmente* penale, in assenza di reato? La risposta pare negativa, dovendo il diritto alla libertà prevalere sempre sulle istanze di efficienza dei rimpatri e sulle istanze di tutela della pericolosità sociale sganciata dalla pericolosità criminale.

In questo senso solo l'abolizione *tout court* della detenzione amministrativa garantirebbe un riequilibrio dei beni giuridici in gioco. Se così è, lo sforzo di ricondurre l'istituto alla dignità e al senso di umanità sarebbe certamente un orizzonte insufficiente, dovendosi al contrario elaborare un convincente orizzonte abolizionista, capace di superare il ricorso allo strumento.

Uno strumento *intrinsecamente* afflittivo e stigmatizzante al di là dei tempi e dei modi con il quale viene applicato, è ontologicamente sproporzionato e non si legittima rispetto alle finalità individuate. D'altra parte, che una detenzione praticata per via amministrativa e per pragmatiche ragioni di gestione delle migrazioni fosse inconciliabile con i più elementari principi dello Stato di diritto è stato ben argomentato (Mazza, 2013). Le funzioni *fluide* attribuibili all'istituto, che cambiano nel corso del tempo e della fase geopolitica e gli ambigui criteri di selezione delle persone da detenere nei CPR sono proprie di un modello custodiale privo di giustificazione.

BIBLIOGRAFIA

Aliverti, A. (2012), *Making people criminal: The role of the criminal law in immigration enforce-Ment*, in *Theoretical Criminology*, 16, pp. 417-434.

Benvenuti, M. (2023), *Il trattenimento degli stranieri nei Centri di permanenza per i rimpatri e la c.d. direttiva Lamorgese. Problemi vecchi e prospettive nuove per i provvedimenti di convalida dei giudici di pace*, in *Questione Giustizia*, 13/02/2023.

Bosworth, M. (2019), *Immigration detention, punishment and the transformation of justice*, in *Social & Legal Studies,* 28(1), pp. 81-99.

Bosworth, M., Franko Aas, K., Pickering, S. (2018), *Punishment, globalization and migration control: "Get them the hell out of here",* in *Punishment & Society,* 20, pp. 34-53.

Bernardini Lorenzo, (2023), *Administrative Immigration Detention as a Punitive Measure: Is it Time for a New Standpoint?,* in (a cura di) Di Stasi, A., Palladino, R., Festa, A., *Migrations, Rule of law and European values,* pp. 231-259

Campesi, G., Fabini, G. (2020), *Immigration detention as social defense: Policing "dangerous mobility" in Italy*, in *Theoretical Criminology,* 24 (1), pp. 50-70.

Campesi, G. (2024), *Regulating mobility through detention: Understanding the new geography of control and containment at the Southern European border*, in *Theoretical Criminology,* 28 (4), pp. 554-576.

Calavita, K. (2005), *Immigrants at the Margins. Law, Race, and Exclusion in Southern Europe,* Cambridge University Press.

Cavaliere, A. (2022), *Le vite dei migranti e il diritto punitivo*, in *Sistema Penale*, fasc. 4/2022, pp. 43-71.

Ciervo, A. (2023), *Limitazioni alla libertà personale e garanzia della riserva di giurisdizione nella recente giurisprudenza costituzionale: due precedenti importanti anche per il diritto dell'immigrazione?,* in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, fasc. 1/2023, pp. 256-278.

Cornelisse, G. (2010) *Immigration Detention and Human Rights: Rethinking Territorial Sovereignty*, Martinus Nijhoff Publishers.

Di Martino, A. *(2012) La disciplina dei C.I.E. è incostituzionale: un pamphlet, in Diritto penale contemporaneo, 11 maggio 2012.*

Di Martino, A. *(2014) Centri, campi, Costituzione. Aspetti d'incostituzionalità dei CIE*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, fasc. 1/2014, 31.

Fabini, G. (2022), *Il confinamento della mobilità: innovazioni e continuità nella storia della detenzione amministrativa in Italia,* in (a cura di) Esposito,

F., Caja, E., Mattiello, G., *Corpi reclusi in attesa di espulsione. La detenzione amministrativa in Europa al tempo della sindemia,* ed. SEB 27, pp. 41-73.

Fabini, G. (2024), *I numeri della detenzione amministrativa in Italia*, in *ADiM Blog*, Editoriale, marzo 2024.

Ferrajoli, L. (2009), *La criminalizzazione degli immigrati (note a margine della legge n. 94/2009),* in *Questione Giustizia,* fasc. 5/2009, pp. 9-18.

Franko Aas, K., Bosworth, M. (2013), *The Borders of Punishment: Migration, Citizenship, and Social Exclusion,* Oxford University Press.,

Gatta, G. L. (2018), *La pena nell'era della 'crimmigration': tra Europa e Stati Uniti,* in (a cura di) Paliero, C.E., Viganò, F., Basile, F., Gatta, G.L., *La pena, ancora: tra attualità e tradizione – Scritti in onore di Emilio Dolcini*, Giuffrè, pp. 987 ss.

Masera, L. (2018), *La nozione costituzionale di materia penale*, Giappichelli, pp. 239-243.

Masera, L. (2019), *La crimmigration nel Decreto Salvini,* in *Legislazione penale,* 24/7/2019.

Masera, L. (2022), *L'incostituzionalità dell'art. 14 d.lgs. 286/98 nella parte in cui non contiene una disciplina sufficientemente precisa dei "modi" del trattenimento nei CPR*, in *Questione giustizia*, 10 maggio 2022.

Masera, L. (2023), *Il Disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo tra Italia ed Albania in materia di immigrazione: analisi del progetto e questioni di legittimità*, in *Sistema Penale*, 28/12/2023.

Mazza, C. (2013), *La prigione degli stranieri: i centri di identificazione e di espulsione*, Ediesse.

Palladino, R. (2023), *Il trattenimento ai fini dell'allontanamento: evoluzioni giurisprudenziali e normative a confronto*, in http://www.aisdue.eu/, 25 gennaio 2023, pp. 146-165.

Pavarini, M. (2004), *Processi di ricarcerizzazione nel mondo (Ovvero del dominio di un certo "punto di vista")*, in *Questione Giustizia*, 2-3, pp. 415-435.

Pugiotto, A. (2014), *La "galera amministrativa" degli stranieri e le sue incostituzionali metamorfosi*, in *Quaderni costituzionali*, p. 581.

Siccardi, C. (2025) *Le procedure paesi sicuri e il protocollo Italia Albania alla luce della più recente giurisprudenza: profili di diritto costituzionale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, fasc. 1/2025, pp. 1-33.

Spena, A. (2017), *La crimmigration e l'espulsione dello straniero-massa*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2, 495. ss.

Stumpf, J. (2006), *The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime and Sovereign Power*, in *American University Review*, no. 2, pp. 367-419.

Valentini, E. (2021), *Il proteiforme apparato coercitivo allestito per lo straniero*, in Curi, F., Martelloni, F., Sbraccia, A., Valentini, E., *I migranti sui sentieri del diritto*, II ed., Torino, p. 232.

Wilsher, D. (2012), *Immigration Detention: Law, History, Politics*, Oxford University Press.

NOTE CONCLUSIVE

*Giuseppe Mosconi**

Abstract

This contribution offers a critical overview on the contents of this monographic number of Antigone. The attempt, on the one hand, is about identifying the principal theoretical suggestions rising from each single article. On the second, to trace possible lines of communication between these articles. Focusing on the functional assets of Italian carceral and punitive spaces in their strategical and organizational dimensions of articulation and power's underlaying strategic lines, these synthetical conclusions highlight paradoxes and ambivalences concerning prison crisis that make a real prison reform substantially impossible. An abolitionist perspective is on the stage.

Keywords: prison, functional articulations of prison sentences, crisis of penal reformism, abolitionist perspective

* Giuseppe Mosconi già professore ordinario di Sociologia del Diritto presso l'Università di Padova, è presidente della articolazione di Antigone per il Triveneto e membro delle redazioni di Antigone e Studi sulla questione criminale.

1. Premessa

Due dimensioni risultano inquadrare e sottendere il denso e articolato complesso degli aspetti che emergono dai contributi che abbiamo fino a qui attraversato. Da un lato il carcere appare finalizzato al controllo di una vasta area di marginalità sociale, variamente caratterizzata da assenza di risorse e competenze adeguate all'integrazione, fragilità di *status* e di collocazione sociale, vulnerabilità, in termini di inadeguatezza alle aspettative sociali prevalenti ed esposizione alle agenzie del controllo, precarietà tanto fisica che culturale, in quanto inconsistenza fluttuante dei riferimenti identitari, assenza o inadeguatezza di strumenti di contrattazione delle proprie condizioni di vita; in sintesi tutto ciò che motiva la definizione del carcere di oggi come "carcere sociale", di cui immigrati, tossicodipendenti e sofferenti mentali rappresentano, come noto, le componenti più estese. Dall'altro il carcere, in quanto prevalente misura finalizzata a controllare, recludere e gestire queste aree sociali, appare attraversato da contraddittorie tendenze tra processi di irrigidimento custodialistico-disciplinare e differenziata articolazione di spazi reclusivi, come presupposto e contesto di frammentazione e instabilità interne al sistema. Assumere l'interazione tra questi due aspetti credo possa aiutarci nel cogliere il senso più profondo di quanto l'insieme dei contributi qui pubblicati porta alla luce.

2. La macchina della circuitazione

Il sovrapporsi dello stigma sociale dei processati e condannati e della negatività della collocazione detentiva definisce l'appartenenza dei reclusi a una vasta area di fragilità, che l'istituzione tenta in vari modi di amministrare. Il dispositivo che appare più sostanzialmente prendere forma incrocia, in linea orizzontale, le varie forme di circuitazione qui prese in esame e, in linea verticale, i sovrapposti e articolati "gironi" della premialità. Ma il combinarsi di queste due dimensioni, a fronte delle caratteristiche della popolazione cui sono destinate, appare insufficiente e inadeguato alle funzioni che si propone di svolgere, tanto da determinare tensioni, conflitti, fratture, tentativi, come vedremo più o meno "creativi", all'insegna della contingenza e dell'instabilità. Qui i provvedimenti formali, le determinazioni istituzionali, subiscono le pressioni informali dei meccanismi di adattamento e di gestione dell'instabilità, dovuta anche alla paradossale ambivalenza delle modalità di gestione assunte. Così, per fare un primo esempio, che approfondiremo, i tentativi di rafforzamento dei dispositivi della premialità, con le sezioni "a trattamento intensificato" della media sicurezza, si scontra con la scarsa recettività delle stesse, a fronte di una massa di soggetti fragili e depauperati che non hanno più nulla da perdere, nulla da contrattare, nulla a cui verosimilmente aspirare, tanto da non essere sensibili né alla minaccia, né al premio (cfr., nel presente numero della rivista: Ronco; Romano; Sbraccia).

Se percorriamo i contributi qui raccolti, le ambiguità e le incapacità del sistema penitenziario nei tentativi di gestire la fragilità sociale cui principalmente si rivolge, tanto all'esterno, quanto all'interno dell'istituzione, appaiono sistematiche. Lo studio di Daniela Ronco, oltre agli aspetti già richiamati, mette in luce quanto il sistema della circuitazione e della stratificazione carceraria spinga ai livelli più bassi e più marginali la prevalente area dei soggetti più fragili, privi di risorse educative, ma anche di semplici condizioni di umanità, così da risultare i "peggiori". Già qui il combinarsi di istanze trattamentali e metodi premiali spinge inesorabilmente verso la "discarica delle sezioni 'normali' i soggetti più diseredati, tracciando un limite tra soggetti rieducabili e non rieducabili. Le politiche trattamentali producono così, paradossalmente, la sottrazione della maggior parte della popolazione reclusa alla fruibilità delle stesse, vanificando nei suoi riguardi il dettato costituzionale.

3. Il mantra del sovraffollamento

Il tema del sovraffollamento è altrettanto emblematico del combinarsi di ambiguità e paradossi. Come bene mette in luce il contributo di Simone Santorso, la retorica della costante emergenza dispiegata nella narrazione del fenomeno ottiene l'effetto paradossale di rafforzarne la crescita e legittimarne la presenza, come dato inevitabile. Infatti, il riprodursi di interventi finalizzati a contenere il processo e superare la crisi, nella misura in cui risultano inefficaci, stabilizzano il senso dell'inevitabilità del problema e dell'impossibilità della sua soluzione. Tanto più che i pur blandi tentativi di contenere il fenomeno vengono rapidamente strumentalizzati per campagne di panico morale, all'insegna del "le strade sono piene di delinquenti", che motivano nuovi provvedimenti restrittivi. Il carcere, quindi, non può che essere sovraffollato, e non c'è soluzione. Si giustificano così anche tutte le politiche e gli interventi che vengono adottati per gestire l'emergenza interna (restrizioni, circuitazione, differenziazione, maggior controllo) che accomunano il focus di questi saggi. Il sovraffollamento diventa così il mantra della crisi del sistema per la inevitabile accettazione del fenomeno, in quanto normale e strutturale. Esso peraltro, assumendo, insieme ai crescenti suicidi, il ruolo di simbolo di tutte le problematiche carcerarie, quasi a dire che risolto quello è risolto tutto, con la sua impossibile soluzione, copre e legittima tutto il resto. *In primis* a restare totalmente nell'ombra sono, oltre che i molteplici effetti, le complesse e profonde cause del fenomeno: crescente marginalità e vulnerabilità sociale, estensione e selettività del controllo da parte delle forze dell'ordine, facilità degli arresti, aumento delle fattispecie penali, della severità delle pene e delle condanne, durata dei processi, estensione della concessione di misure alternative, ma anche il clima politico-culturale e le attitudini degli "addetti ai lavori"; per non citare che gli aspetti principali. Nella misura in cui questi fattori non vengono tematizzati, e ancor meno gestiti, in chiave deflattiva, come reale fondamento

dell'inefficacia dei pur estemporanei provvedimenti, il processo, pur con brevi sospensioni, si sviluppa, con conseguente crescita tanto del peggioramento delle condizioni interne, quanto dell'assuefazione dell'opinione pubblica alla sua normalità. Il sovraffollamento, dunque, come dispositivo di controllo interno ed esterno all'istituzione, simbiotico agli asfittici tentativi di decongestione.

4. L'ambivalenza sulle misure alternative

Meglio si delinea, in questo contesto, tutta l'ambiguità e l'ambivalenza delle misure alternative. Non solo all'interno del carcere, in quanto la prospettiva del loro conseguimento, strettamente condizionata alla regolarità del comportamento, nello stesso momento in cui declina una riduzione dell'afflittività punitiva, costituisce un potente strumento di controllo ricattatorio sul comportamento dei reclusi e di innalzamento della soglia di tolleranza al deterioramento delle condizioni di vita interne. O almeno così è stato per molto tempo, mentre i processi che stiamo analizzando tentano oggi ad inficiare, almeno in parte, tale efficacia. Ma soprattutto per la funzione che le misure alternative assumono nel complessivo sistema penal-penitenziario, quando, accompagnandosi alla loro crescente estensione l'altrettanto crescente quantità dei detenuti, la loro capacità di effettuare un effettivo travaso dall'interno all'esterno risulta pressoché nulla, venendosi al contrario e determinare un complessivo ampliamento dell'intervento penale, secondo il noto effetto del *net widening* (Cohen, 1975). Il fatto è che l'alternatività concepita ed applicata nella cornice della penalità non può che contribuire che all'autoaffermazione sistemica della stessa, depauperandosi delle sue potenzialità. Dunque, anche sotto questo profilo la questione del sovraffollamento, nella dimensione di ambiguità e ipocrisia con cui viene tematizzata e gestita, si delinea come rafforzamento delle funzioni di controllo e di affermazione del potere istituzionale. Il suo perpetuarsi e incrementarsi, sotto il profilo dei suoi effetti sull'opinione pubblica, rileva sotto almeno tre aspetti.

1) La rappresentazione della forza del potere statale, che reprime i reati e reclude i colpevoli e i pericolosi, garantendo la sicurezza e polarizzando un rafforzato consenso.

2) La dimostrazione che il carcere non è riformabile, non certo nella prospettiva del suo necessario superamento, ma come inevitabile accettazione dello stato di cose esistenti, al più restringendo l'attenzione ai meri interventi umanitari.

3) il rafforzamento di quell'area di disinteresse e di disaffezione al tema, che già costituisce *humus* diffuso su cui la presenza dell'istituzione carcere si regge e prolifera con l'insieme della sua disumanità e dei suoi paradossi (Mosconi, 2024).

Ma soprattutto l'irreversibile crescita del sovraffollamento è il sintomo di un "nocciolo duro" del controllo punitivo, che accomuna rigidità istituzionali, culture professionali e retoriche sicuritarie, innescando una

sorta di automatismo strutturale del controllo.

5. Il cinismo dell'incarcerazione minorile

A indicare la presenza di questo sostrato informale, a mo' di cartina di tornasole, sono alcuni *acting out* particolarmente significativi. Consideriamo *in primis* quanto emerge nel campo minorile, ben descritto dal contributo di Roberto Cornelli. Un drammatico aumento, negli ultimi due anni, tanto degli ingressi quanto delle presenze negli IPM, fino a tendere quasi al raddoppio dei livelli precedenti. Un'evidente inversione di tendenza rispetto a un intero trentennio precedente, orientato, dalla riforma del 1988, a politiche deflattive e all'attivazione di risorse educative e reintegrative nel territorio. A produrre questo effetto inverso, a un primo livello, sono certo i mutamenti introdotti dal decreto Caivano (n. 123/23), con l'introduzione di nuovi reati e aumenti di pena, e soprattutto con l'abbassamento dei massimali di pena che comportano la detenzione cautelare fino a tre anni. Sono scelte legislative che più a fondo rivelano la loro sostanza in base a tre aspetti: 1) la non corrispondenza dell'aumento delle incarcerazioni minorile con l'andamento della delittuosità nel settore, in tendenziale diminuzione; 2) la prevalenza della componente straniera su quella autoctona, rivelata, a fronte di una composizione equidimensionata della popolazione reclusa, dal tasso di incarcerazione enormemente più elevato per gli stranieri; 3) la prevalenza delle funzioni di controllo su quelle rieducative all'interno degli IPM. A ciò si aggiunge, con l'introduzione del DASPO urbano per i minorenni, quella contaminazione tra penale e amministrativo, su cui a breve ci soffermeremo. Potremmo dire che, se il "nocciolo duro" delle penalità, appena sopra richiamato, sottende il continuo riaffermarsi, al di là delle fasi alterne di riforma e controriforma, della tendenza al sovraffollamento, qui riesplode – dopo un lungo periodo criptico, grazie alle scelte di decisa limitazione del *welfare* – come inconscio latente del controllo sociale, che risulta così confermato. Ciò è particolarmente significativo, in quanto rivela la drammatica semplificazione della schematicità dell'approccio punitivo verso un settore particolarmente complesso e delicato, quale quello minorile, di cui leggi e istituzioni risultavano aver preso consolidata consapevolezza, orientandosi almeno formalmente ad interventi di deciso sostegno alla fragilità, e di rafforzamento dei percorsi formativi.

6. L'involuzione della questione psichiatrica

Qualcosa di analogo possiamo osservare nel contributo di Luca Sterchele, a proposito di quanto avviene nella gestione del rapporto tra ambito psichiatrico e penitenziario. Anche qui, a fronte di problematiche particolarmente complesse, relative all'intensità della sofferenza per singole persone, l'intervento istituzionale, dopo una fase riformatrice,

segnata dalla chiusura degli OPG, implode in politiche di autoconservazione interna e di funzionalità disciplinare (Sterchele, 2021).

Ad ispirarle e legittimarle, la narrazione secondo cui il dilagare dell'emergenza psichiatrica in carcere è stata determinata dalla chiusura degli OPG, premessa della emergente proposta della loro necessaria riapertura. Si nasconde così il fatto che il fenomeno è dovuto a disagio e fragilità nelle storie di vita precedenti alla detenzione, alla mancanza di strutture e risorse territoriali di sostegno, ma soprattutto alla patogenesi agita dalla stessa carcerazione, come conseguenza della gestione penalistica di queste problematiche. Sotto l'ombrello di questa rappresentazione prolifera la differenziazione articolata delle politiche di controllo, dalle celle di isolamento, alle sezioni chiuse, alle sezioni per sindromi psichiatriche, alla custodia attenuata per tossicodipendenti in trattamento, alla destinazione alle REMS. Fino all'inserimento nelle strutture aperte nel territorio. Il tutto permeato dall'uso esteso di psicofarmaci e da estemporanei interventi professionali, a misura della scarsità delle risorse disponibili. Si viene così a delineare una zona grigia, ampia e variegata, in cui si contaminano punizione, neutralizzazione, cura, controllo, decompressione, dispersione territoriale e infine pure percorsi di reinserimento, come complessivo ambito in cui si dispiegano dialettiche, ma anche connessioni e sintonie tra culture professionali e istanze istituzionali. Appaiono qui confermati, in forma ancora più evidente, alcuni aspetti che abbiamo rilevato più sopra. L'ambivalenza tra aspetti di cura e di controllo, tra tendenze alla frammentazione tra diverse forme, anche contingenti e sperimentali, di gestione del problema, ben messe in luce da Sterchele, e le istanze accentratrici del disciplinamento autocentrico dell'istituzione. Comunque, più in generale, la frattura tra definizioni normative e prassi operative concrete nel settore. Emerge in sintesi come il tentativo di depenalizzare e decarcerizzare le sindromi psichiatriche, agito dalla legge 81/2014, sia imploso in una dimensione prevalentemente carceraria del problema, registrando quella tendenza controriformatrice che già abbiamo rilevato per il sovraffollamento. *Last but not least,* va considerato che il mantenimento della questione psichiatrica nella deformante cornice della penalità, quando sono implicati fatti reato, costituisce il principale ostacolo a una gestione del problema in regime effettivamente terapeutico, in libertà, a differenza di quanto avvenuto per la legge Basaglia.

7. La chimera della sorveglianza dinamica

In forma ancora più evidente, questo processo di implosione controriformatrice si rivela a proposito della "sorveglianza dinamica". È noto come questo regime a celle aperte nelle sezioni sia stato introdotto in risposta sentenza della CEDU sul caso Torreggiani (2013), col duplice intento di ampliare la superficie calpestabile, così da

rientrare nel requisito dei 3 metri quadri a persona, e di umanizzare la pena. Altrettanto noto come questo regime sia stato posto strumentalmente sotto attacco, soprattutto dai più potenti sindacati della Polizia Penitenziaria, perché foriero di disordine e pericolo per la sicurezza, nonché di aggravio lavorativo per gli agenti. La soluzione adottata, cioè la restrizione delle celle aperte a una o più sezioni di "media sicurezza", conseguibili in via premiale, sulla base della regolarità del comportamento e della presunta affidabilità dei soggetti, ha di fatto aggravato il problema. Dunque, *in primis*, ancora una volta l'istanza disciplinare della regolarità del comportamento, mantra dell'autopoiesi istituzionale, come precondizione per conseguire un regime privilegiato e per continuare a fruirne. Senonché, come ben illustrato nel ricco contributo di Luigi Romano e Alvise Sbraccia, il modello non funziona, tanto da creare una sorta di "effetto *boomerang*": sia per la scarsità dell'offerta premiale, a fronte della quantità di reclusi nei bracci a "trattamento ordinario", sia per la prevalente fragilità personale e identitaria della maggior parte degli stessi, tale da indurre ad atteggiamenti rinunciatari, passivizzanti, autoafflittivi, tipici del goffmaniano "ritiro dalla situazione", o dell'opposto atteggiamento della ribellione (Goffman, 1968).

Se dunque la promessa premiale e la minaccia del suo non conseguimento non funzionano come programmato dispositivo di controllo, l'istituzione ricorre a metodi pragmatici di gestione di una situazione sempre più critica: articolazione delle circuitazioni interne, dall'isolamento punitivo alle sezioni "trattamentali" e ai poli universitari, offerta frammentata di varie risorse, uso massiccio di psicofarmaci, rapida rotazione nell'attribuzione di ruoli; tanto che, in questo quadro, lo stesso isolamento può divenire risorsa premiale, privilegio e cura, rispetto alle condizioni di vita delle celle sovraffollate. Ma ad imporsi come metodo prevalente di gestione dei comportamenti critici sono, come ben spiegato, i continui trasferimenti, specie dei soggetti più problematici, come metodo di alleggerimento delle tensioni interne e destrutturazione di contesti relazionali; con buona pace del codificato principio della territorialità della pena e della continuità degli eventuali percorsi formativi intrapresi. L'istituzione, messa in crisi da micro e macro-processi che non riesce a gestire, reagisce dunque in modo pragmatico, contingente, persino "creativo", rendendo ulteriormente incerte le modalità dell'esecuzione penale, con più decisa destrutturazione di certezza e proporzionalità retributiva. Il fallimento della sorveglianza dinamica come dispositivo premiale-disciplinare rivela alcuni evidenti paradossi: 1) il tentativo di dare unitarietà e omogeneità al sistema di controllo interno si traduce in frammentazione, diversificazione, pragmatismo; 2) la stabilità perseguita si traduce in provvisorietà, destabilizzazione, estemporaneità degli interventi; 3) l'idea del trattamento, come mezzo fondamentale della rieducazione, si traduce in fine da raggiungere in chiave premiale, così riservato a chi forse ne ha meno urgente bisogno,

mentre la grande massa dei "reietti" viene abbandonata a sé stessa, in preda ai vari strumenti e metodi di gestione meramente disciplinare della reclusione, per non dire peraltro del fatto, messo in luce dal contributo di Pierloreto Fallanca, che l'offerta di varie risorse opportunità ed esperienze nelle sezioni "trattamentali" della media sicurezza, quasi a compensazione della minore rigidità e afflittività delle condizioni detentive, è talmente intensa e abbondante, da diventare quasi oppressiva. Questo complessivo quadro può indurre a ritenere verosimile e probabile l'insediamento di circoli viziosi, per cui più si sviluppano forme di frammentazione e di differenziazione, più si delineano nuove istanze di unificazione e centralizzazione, foriere, a loro volta, di nuove tecniche di differenziazione, secondo un processo sempre meno governabile. Un altro segno della non riformabilità del carcere.

In questo quadro dominato da tratti di ambivalenza e pragmatismo ben si inserisce quanto rilevato da Marco Pelissero a proposito della detenzione domiciliare. Misura, da un lato, significante una scelta di umanizzazione della pena e di apertura all'inserimento territoriale; dall'altro motivo di disparità di trattamento, sia per la disponibilità o meno dell'abitazione, che per la qualità della stessa; per non dire della sostanziale assenza di risorse per il sostegno e il reinserimento e dell'innescarsi di dinamiche famigliari non sempre costruttive. Ma soprattutto la dispersione della pena nel territorio, se risponde a un tentativo pragmatico, peraltro evidentemente fallimentare, di decongestionare il sovraffollamento carcerario, disegna una linea di fuoriuscita, come già rilevato a proposito delle misure alternative, dalla classicità della retribuzione penale, verso percorsi informali e pragmatici di gestione nel territorio delle sanzioni penali. Siamo qui alla soglia di quella contaminazione mutante tra penale e amministrativo che, se già abbiamo riscontrato a più riprese in questa disamina, particolarmente per la circuitazione interna e in ambito minorile, trova la sua espressione emblematica nella gestione degli immigrati, densamente analizzata nell'articolo di Francesca Cancellaro.

Infatti, in ambito carcerario abbiamo sottolineato la prevalenza delle istanze di controllo interno, la differenziazione delle collocazioni e delle modalità di trattamento, il pragmatismo delle modalità reclusive, come aspetti determinanti della corruzione della retributività penale, della certezza e delle garanzie che dovrebbero presiedere alla stessa, nella sua accezione classica; il tutto verso una deriva che porta alla prevalenza della pura reclusione, come modalità amministrativa, in quanto disciplinare, punitiva e sicuritaria. E sono questi gli aspetti che caratterizzano la reclusione pura e semplice dei migranti. Qui, se l'assenza di condanna e punizione sembrerebbe non richiedere le garanzie e le istanze trattamentali che regolamentano e legittimano l'afflittività penale, in quanto si tratta di una reclusione più "leggera" e non punitiva, in realtà la stessa si traduce paradossalmente in un regime più

decisamente afflittivo, senza regole, protezioni e garanzie, ben peggiore della detenzione in carcere. In realtà sono la punitività, in senso culturale, la reclusione dei reietti e dei perdenti, la neutralizzazione sicuritaria dei pericolosi, la gestione del "decoro" sociale, ad accomunare la reclusione carceraria e quella amministrativa. Così, i processi di corruzione amministrativa della retributività penale e carceraria e le istanze punitive e disciplinari della reclusione dei migranti si incontrano, all'insegna di una complessiva "guerra ai poveri", come esplicitato dai frequenti travasi e analogie tra i due ambiti (Wacquant, 2006). Con l'effetto di una infondata e recitata legittimazione reciproca dei due ambiti reclusivi: il carcere, con le regole necessarie a modulare l'afflittivisi penale; i CPR come mero strumento di amministrazione dell'emergenza migratoria, che, in quanto tale, non necessita di particolari regolamentazioni e garanzie.

8. Conclusioni

Una visione complessiva dei contributi qui raccolti, attraverso il filo conduttore delle funzionalità, delle connessioni e dei passaggi che abbiamo inteso individuare, ci rivela due essenziali riferimenti interpretativi: la nota distanza sistematica tra le definizioni normative e le fattualità, i processi materiali alle stesse sottesi, pur con le inevitabili interazioni; il riproporsi frequente di forme di ambivalenza intrise nei fenomeni considerati. Per sintetizzare: tra cura e controllo, penalità e amministrazione, autopoiesi e differenziazione, unitarietà e articolazione, concentrazione e decentramento o dispersione, apertura e chiusura, conservazione e innovazione, e via dicendo. Va peraltro considerato che l'insieme di questi aspetti si inscrive nella cornice e nella comune funzionalità del rapporto tra penalità, normatività, normalità e sicurezza.

In una prospettiva di auspicabile cambiamento, è da chiedersi se queste contrapposizioni non rappresentino in loro stesse funzionalità strategiche di conservazione, di compensazione e di riequilibrio, in quanto preposte a prevenire e depotenziare i conflitti, o se non rappresentino i termini di una crisi insanabile, foriera di un ingestibile collasso di sistema, tale da postulare e facilitare cambiamenti anche radicali. Ora non è possibile porre questa domanda in una dimensione adeguata, se non la si colloca, da un lato, nel quadro della struttura economica, politica, istituzionale della società e, dall'altro, nella combinazione distonica che caratterizza l'opinione pubblica tra allarme sociale e tendenza alla rimozione assenteista di ciò che lo produrrebbe e delle modalità che il potere assume nella sua gestione. È in questo quadro complesso, pieno di contraddizioni, eppure nel suo insieme di fatto statico, che il carcere, con la penalità che lo sottende, appare come una escrescenza mostrizzata di una società in piena crisi, che, lungi dal riuscire a risolvere, proietta sulle fasce più deboli, vero capro espiatorio delle negatività sociali (Girard, 1980). La frattura tra

astrazioni normative in campo penale e penitenziario e soggetti e fatti di cui le stesse si occupano è alla base di questa proiezione o costruzione deformante. Si può così ben capire perché il carcere non è riformabile, come dimostrano l'ambiguità, la parzialità, la fragilità, il sostanziale fallimento dei vari tentativi di riforma (Pavarini, 2015; Mosconi, 2024).

Ma con ciò non può darsi per scontato che nulla possa cambiare. È necessario acquisire piena consapevolezza dell'entità della sfida, per individuare i livelli e gli ambiti di intervento necessari, prendere cioè atto che la penalità non può che riprodurre sé stessa, con le sue deformazioni conoscitive, i suoi circoli viziosi e i suoi interventi distruttivi. È nel rapporto tra tipo di organizzazione sociale, penalità e concretezza dei soggetti e dei fatti di cui la stessa si occupa che si pone il cuore del problema. Con ciò è ovvio che la soluzione dello stesso non può essere rinviata a una sorte di catarsi globale, che appare del tutto inverosimile. È necessario percorrere le fratture, scavare nelle contraddizioni, innescare sperimentazioni e prassi, per far emergere letture e approcci alla realtà dei fatti e delle persone coinvolte diverse dalla costruzione che connette reato, colpevolezza, castigo, afflittività, correzione e riscatto. All'insegna invece di un "salto di paradigma" (Mosconi, 2024) che consideri, in termini più approfonditi e adeguati, l'effettiva specificità del proprio intervento, nel quadro di un'efficace attivazione di risorse e di un profondo mutamento culturale, normativo e istituzionale, come elementi in gioco nella prospettiva non solo della ricomposizione dei rapporti alterati dall'illecito, ma anche di un profondo e complessivo cambiamento sociale.

BIBLIOGRAFIA

Cohen, S. (1975), *Uno scenario per il sistema carcerario futuro,* in Basaglia, F., Basaglia Ongaro, F. (a cura di), *Crimini di pace,* Torino, Einaudi, p. 440-469.

Girard, R. (1980), *La violenza e il sacro*, Milano, Adelphi.

Goffman, E. (1968), *Asylums*, Torino, Einaudi.

Mosconi, G. (2024), *Decostruire la pena,* Milano, Meltemi.

Pavarini, M. (2015), *Governare la penalità*, Bologna, Bononia University Press.

Sterchele, L. (2021), *Il carcere invisibile*, Milano, Meltemi.

Wacquant, L. (2006), *Punire i poveri*, Roma, DeriveApprodi.

ALTRI SAGGI

LA RECLUSIONE DEI CORPI E DEGLI AFFETTI

Serena Ramirez[*]

Abstract

This work aims to analyse the right to affectivity, intimacy and sexuality in prison yesterday, today and tomorrow. Starting from a juridical perspective, the main sources, both supranational and national, that regulate the principles, modalities and times with which intimate conversations take place within penitentiary institutions are taken into consideration. Particular attention is paid to the discrepancy between the international canons of soft law on the subject and the Italian prohibitionist legislation. This approach, framing detained subjectivities as devoid of sexual drives, contributes to the infantilisation of the person deprived of personal freedom, in the context of the mechanisms of self-mortification typical of the total institution. The heart of the contribution is the examination of the Constitutional Court's pronouncement no. 10 of 2024, which represents a significant step in the path of the recognition of the right to intramurals affectivity. The process of implementing the principles and precepts contained in the ruling has been timidly initiated. Lastly, we turn our gaze to those legal systems that for years have allowed prisoners to cultivate intimate relationships with their partners and affective relationships with family members in different ways.

Keywords: right to affectivity, intimacy, regulation of visits, comparison between systems

[*] Serena Ramirez è Dottoressa in giurisprudenza, tutor della Clinica Legale Carcere, diritti fondamentali e vulnerabilità sociale presso il Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Torino, nonché responsabile editing della rivista Antigone.

1. Il concetto di affettività

A cosa ci si riferisce quando si fa riferimento all'«affettività»? Il termine deriva dal latino *affectus,* che a sua volta trae origine dal verbo *afficere* ovvero "esercitare una qualche influenza su qualcosa, su qualcuno". In psicologia, tale espressione indica "l'insieme dei fenomeni affettivi (sentimenti, emozioni, passioni ecc.) che caratterizzano le reazioni psichiche di un individuo" (Cambi, 1999, p. 1).

Il concetto su cui si basa il presente lavoro abbraccia diversi significati ed evoca diverse rappresentazioni (Amerio e Manca, 2019; Iadicicco, 2022; Talini, 2015b). L'affettività, infatti, chiama a sé tutti gli elementi associati alle relazioni, alla vicinanza e alle dinamiche che ci legano all'altro (Grieco, 2022).

Ne deriva, quindi, che il termine può essere usato non solo per definire il rapporto tra partner, ma anche il legame genitore-figlio, quello tra parenti e affini nonché tra amici. L'affettività può, dunque, essere declinata anche nel concetto di sessualità, con il quale – però – non coincide.

La sfera sessuale si riferisce solo a quei comportamenti che sono volti alla ricerca del piacere fisico o del benessere psicologico mediante "l'insieme delle percezioni, istinti e desideri legati alla consapevolezza del proprio sesso"[1]. Si allude a quella modalità espressiva dell'uomo di tipo fisico che, tuttavia, risulta intrinsecamente legata alla sfera affettiva e si inscrive in quest'ultima come due cerchi concentrici (Vespertino, 2015).

La riflessione che si intende qui proporre rimane circoscritta al concetto di affettività, intesa quale rapporto tra due partner che, talvolta, può essere declinata nella sessualità. Un'affettività che, però, rimane reclusa all'interno degli Istituti penitenziari.

Attraverso un *excursus* normativo multilivello e giurisprudenziale si cercherà di mettere in luce il percorso tormentato che ha portato al riconoscimento dell'affettività intramuraria.

Il punto di partenza, però, rimane la forte e netta chiusura che ha caratterizzato il nostro ordinamento per decenni, il quale ha portato le Corti ad interrogarsi sul significato della pena nel caso in cui il detenuto non sia posto nelle condizioni di mantenere rapporti significativi con la propria famiglia (Oleandri, 2024). Il mantenimento e l'agevolazione dei rapporti con la famiglia, d'altro lato, rappresentano un elemento del trattamento penitenziario e rivestono, dunque, un ruolo centrale nel reinserimento sociale (Grieco, 2022).

La carcerazione, quindi, non solo limita la libertà di movimento ed emargina i corpi dalla società, ma conduce all'isolamento e alla alienazione di sé stessi (Grieco, 2022). Ciò si pone in netto contrasto con quanto

[1] Questa è la definizione che fornisce l'Enciclopedia Treccani in corrispondenza del lemma «sessualità», disponibile al seguente link Sessualità - Enciclopedia - Treccani.

affermato dalla Corte di Cassazione nel 1993[2] ovvero che "la sanzione detentiva non può comportare una totale ed assoluta privazione della libertà della persona; ne costituisce certo una grave limitazione, ma non la soppressione. Chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un residuo, che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità individuale" (C. Cost, 1993, sent. 349, p. 3).

I detenuti, tuttavia, sperimentano ancora oggi una desertificazione affettiva, l'impoverimento delle relazioni con l'altro, l'impossibilità di dare e ricevere affetto (Giugni, 2024a). Sperimentano, altresì, una castità imposta. Come se loro non sentano la necessità di avere un contatto fisico con i propri cari.

L'assoluto proibizionismo che aleggia negli Istituti di pena consente di affermare che il concetto di affettività rappresenti il contrario della c.d. prigionizzazione, ovvero "l'assunzione in grado maggiore o minore del folklore, dei modi di vita, dei costumi e della cultura generale del penitenziario" (Clemmer, 1941, p. 206).

Peraltro, si registrano solo effetti negativi dal mancato riconoscimento del diritto all'intimità *intra moenia*. Da alcuni studi condotti in carcere da parte di specialisti in medicina penitenziaria emerge come "il processo di adattamento al carcere può provocare disfunzioni nei meccanismi biologici che regolano le emozioni, generando sindromi morbose, definite sindromi da prigionizzazione" (Ceraudo, 1988, p. 140-149, citato da Grieco, 2022, p. 10).

I detenuti vengono, inoltre, considerati e trattati come bambini, privi di qualsiasi impulso e incapaci di autodeterminarsi (Gipponi, 2025; Pugiotto, 2019). Attraverso il mancato riconoscimento della sfera sessuale, il processo di infantilizzazione – che contraddistingue il sistema detentivo italiano – perdura (Valenti, 2024). L'inesorabile conseguenza è, dunque, una paralisi delle capacità relazionali del soggetto e una sua difficoltà a ritornare alla vita sociale (Sarzotti, 2022).

Il rapporto di coppia molto spesso termina prima, durante o dopo la detenzione (Bortolato, 2024; Oleandri, 2024). Con esso frequentemente tramonta la speranza di poter diventare genitori (Grieco, 2022). Lo testimoniamo le parole di una donna detenuta presso la Casa di reclusione femminile di Venezia Giudecca: "Io ti dico una cosa sono entrata qui dentro che avevo 36 anni e fra poco ne avrò 42 e non ho figli. Però se avevo un compagno e delle condizioni più decenti sicuramente l'avrei fatto, un figlio quando ero in semilibertà e andavo in permesso a casa. Quando uscirò invece di anni ne avrò 43 e per avere il primo figlio mi sembra che sarebbe già un po' tardi. Questo mi dispiace

[2] Corte costituzionale, 28 luglio 1993, sentenza n. 349, disponibile al seguente link https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1993&numero=349. Concetto ripreso anche da Gipponi, 2025.

molto, ma purtroppo è così" (Ristretti Orizzonti, 2004, p. 145-146).

Il riconoscimento del diritto all'affettività in carcere e della creazione di un ambiente domestico intramurario è particolarmente rilevante, così come afferma la Relazione al Parlamento del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (2023). È importante non solo in quanto alcuni studi dimostrano come, in percentuale, diminuisca il tasso di recidiva (Grieco, 2022), ma altresì per garantire l'esecuzione di una pena dignitosa conformemente a quanto previsto dalla Costituzione.

Si cercherà, nei prossimi paragrafi, di illustrare l'importanza di "considerare una persona in carcere nella sua interezza, anche con la sessualità, che sia una persona completa, senza privarla di niente. E allora si dovrebbe anche avere il diritto all'affetto e al sesso, proprio come esigenza di un essere umano, e basta" (Ristretti Orizzonti, 2004, p. 147), così come chiedono a gran voce le persone private della libertà personale.

2. Il contesto normativo sovranazionale

Nell'ambito delle fonti sovranazionali, un ruolo fondamentale riveste, in primo luogo, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Pietra miliare nel contesto europeo e nazionale, essa rappresenta per il nostro Paese parametro interposto di costituzionalità per il tramite dell'art. 117, comma 1, Cost. e a questa dobbiamo il riconoscimento della maggior parte dei diritti fondamentali dei detenuti.

In secondo luogo, particolare importanza viene attribuita alle pronunce della Corte di Strasburgo in merito all'interpretazione nonché in tema di applicazione del trattato internazionale citato.

La dottrina, tuttavia, ha sottolineato come l'approccio ai diritti delle persone che abitano il carcere e, nello specifico, al riconoscimento dei loro diritti fondamentali debba essere multilivello (Lorenzetti, 2024). Sul punto deve, infatti, attribuirsi rilievo agli strumenti normativi adottati dal Consiglio d'Europa. Come si dirà, già nel 1997 siffatta istituzione riconosceva il diritto all'affettività e all'intimità intramuraria.

Detto ultimo compendio di regole e canoni rientra nel novero degli atti di c.d. *soft law*. Con la locuzione richiamata si designano tutti quei testi normativi privi di efficacia diretta e vincolante nei confronti degli Stati membri (Casiraghi, 2023).

Ne consegue che la normativa in esame riveste, in via principale, un mero ruolo definitorio. Con tali atti, invero, l'organizzazione internazionale detta dei principi, delle regole, delle indicazioni che non sono in grado di modificare gli ordinamenti nazionali, ma che possono fungere da guida (Lorenzetti, 2024).

2.1. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e le pronunce della Corte EDU

Quando si parla di esecuzione della pena è fondamentale richiamare le garanzie cristallizzate negli artt. 3[3] e 8[4] CEDU.

La prima disposizione citata sancisce a chiare lettere che nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o a trattamenti inumani o degradanti. Detto divieto appare, per la prima volta, nella Convenzione di Ginevra e, successivamente, nella Convenzione di New York del 1984, la quale definisce il termine «tortura» e obbliga gli Stati parte a prendere provvedimenti legislativi volti a incriminare tali condotte.

Con siffatto termine, dunque, si intende l'insieme di quei comportamenti crudeli che siano posti in essere per mortificare la persona e provocarle acute sofferenze fisiche o psichiche, volte ad ottenere informazioni o a punire la stessa per un atto che ha commesso o è sospettata di aver commesso ovvero, ancora, ad intimidirla.

I confini della nozione proposta, a ben vedere, devono essere ridisegnati ove ci si riferisca al contesto penitenziario: non saranno, infatti, considerati comportamenti integranti tortura quelli che si traducano nella mera esecuzione della pena della reclusione, afflittiva per sua natura (Grieco, 2022).

Degna di nota è, inoltre, la differenza tra il concetto già menzionato e quello di trattamenti inumani o degradanti. Questi ultimi, invero, si distinguono dal primo poiché si riferiscono ad atti violenti, ma di minore intensità e gravità.

La seconda disposizione citata, che si pone su una diversa linea direttrice, riconosce in capo a ogni persona il diritto al rispetto della vita privata e familiare (Bonetti, 2004). Ne deriva che chiunque, comprese le persone detenute, hanno diritto al mantenimento dei rapporti con la propria famiglia anche durante l'esecuzione della pena.

L'art. 8 CEDU sancisce, specularmente, il divieto di ingerenza da parte dell'Autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto. Divieto che soffre delle eccezioni elencate dall'ultima parte del comma 2. Tra le altre, si ricordi che l'interferenza pubblica è legittima se prevista dalla legge o se costituisce una misura necessaria alla sicurezza nazionale, alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute, alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.

Saranno allora legittime quelle limitazioni al diritto convenzionalmente riconosciuto qui in esame che siano proporzionali alla pena detentiva. Non potranno, cioè,

[3] Article 3. Prohibition of torture: «No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment».

[4] Article 8. Right to respect for private and family life: «1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence. 2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others».

essere manifestamente esorbitanti rispetto alla condizione di sofferenza in cui il soggetto già si trova.

La domanda provocatoria che si potrebbe porre, sin da subito, è se l'impossibilità e il diniego assoluto di ricevere visita dei propri familiari, di non avere un luogo idoneo per poter coltivare l'intimità con il proprio marito o la propria moglie o, ancora, di non avere uno spazio che possa accogliere serenamente i propri figli possa integrare la violazione del diritto cui sopra o addirittura un trattamento inumano e degradante.

Ebbene, la Corte europea dei diritti umani non è ancora riuscita ad affrontare il tema in modo così netto e puntuale. Significative sentenze si registrano, esclusivamente, circa il diritto di contrarre matrimonio, di creare una famiglia o di conservare i diritti dei genitori nell'interesse superiore del minore.

Un primo arresto della Corte che, timidamente, si approccia al diritto all'affettività dei detenuti – nel senso ricordato in premessa – è *Dickson c. Regno Unito*[5]. Il caso trae origine dal rifiuto opposto a un detenuto alla richiesta di accedere alla procreazione medicalmente assistita insieme alla moglie detenuta, avendo la stessa raggiunto un'età che avrebbe reso quasi impossibile la procreazione naturale una volta espiata la pena nel suo complesso (Valenti, 2024).

Se in questo caso la Corte accertava la violazione dell'art. 8 CEDU venendo in gioco un aspetto essenziale dell'esistenza di un individuo (Grieco, 2022), così non è stato allorquando la Corte si è dovuta pronunciare in merito alle visite coniugali non controllate e, soprattutto, con riferimento al diritto alla sessualità.

Il tema è stato affrontato nella nota sentenza *Aliev c. Ucraina*[6]. La pronuncia aveva ad oggetto il ricorso contro il diniego da parte dell'Amministrazione penitenziaria avverso la richiesta avanzata dal detenuto di avere accesso a contatti intimi con la moglie. I giudici dei diritti umani, in siffatta sede, riconoscevano il diritto di cui all'art. 8 CEDU quale diritto fondamentale da garantire anche alle persone detenute, ma – allo stesso tempo – subordinavano l'esercizio dello stesso a una qualche misura di controllo dei contatti di queste ultime con il mondo esterno.

Dalle parole della Corte di Strasburgo emerge, da un lato, come gli Stati mantengano un margine di apprezzamento nel riconoscimento più o meno intenso del diritto all'affettività e come, dall'altro, la stessa veda con *favor* quegli ordinamenti che disciplinano pienamente l'intimità intramuraria. Questi ultimi sono, dunque, conformi alla tutela delle libertà previste dalla CEDU (Ruotolo, 2024).

Un terzo pronunciamento della Corte europea dei diritti dell'uomo degno di nota è

[5] Corte EDU, 4 dicembre 2007, *Dickson c. United Kingdom*, ricorso n. 44362/2004.
[6] Corte EDU, 29 aprile 2003, *Aliev c. Ukraine*, ricorso n. 41220/1998.

Varnas c. Lituania[7]. La sentenza segna un'importante svolta sul tema. Il ricorrente, nello specifico, sottolineava attraverso le sue doglianze le discriminazioni che produceva la disciplina lituana. Quest'ultima, invero, permetteva l'accesso alle visite intime con il proprio coniuge solo ai condannati in via definitiva.

La difesa del governo lituano si basava sull'assunto che il detenuto non aveva subito un pregiudizio perché, grazie ai costanti colloqui ordinari svolti durante la detenzione, era riuscito a mantenere i rapporti con la moglie.

Alla luce di tali considerazioni, i giudici dichiaravano siffatto impianto normativo in contrasto tanto con l'art. 8 quanto con l'art. 14 che vieta qualsiasi forma di discriminazione. La Corte non riteneva giustificato il differente trattamento riservato al ricorrente ed evidenziava, inoltre, che la giustificazione non poteva essere rinvenuta nel costante accesso dello stesso a visite di breve durata sotto il costante controllo degli agenti.

È possibile, dunque, affermare che se i giudici di Strasburgo ritengono che il contatto fisico diretto con la moglie o con il marito debba essere garantito a tutti e tutte, anche se detenuti e detenute, allora – *a contrario* – la totale assenza di istituti che garantiscano una piena tutela dell'affettività e della sessualità potrebbe portare al contrasto con l'art. 3 della CEDU (Grieco, 2022). Argomentazione che, però, non è ancora stata accolta dal giudice sovranazionale, il quale non ha finora incluso la limitazione dei contatti familiari nel perimetro applicativo dei parametri citati (Casiraghi, 2023).

2.2. Le raccomandazioni del Consiglio d'Europa e il dialogo con le Istituzioni europee

Il primo atto che sensibilizzava gli Stati membri con riguardo al riconoscimento e alla tutela del diritto all'intimità dei detenuti risale al 1997.

Si tratta della raccomandazione n. 1340 del Consiglio d'Europa che – più in generale – concerne gli effetti sociali e familiari della detenzione. L'art. 6 invitava gli ordinamenti europei a "migliorare le condizioni previste per le visite da parte delle famiglie, in particolare mettendo a disposizione luoghi in cui i detenuti possano incontrare le famiglie da soli".

L'organizzazione internazionale sottolineava, quindi, la necessità di predisporre all'interno degli Istituti di pena degli spazi ove le persone recluse avessero la possibilità di incontrare i propri visitatori in solitudine (Valenti, 2024).

Tali principi sono stati raccolti dalla raccomandazione (2003/2188(INI)) trasmessa, nel 2004, dal Parlamento dell'Unione europea al Consiglio e alla Commissione, ai Governi e ai Parlamenti degli Stati membri nonché al Consiglio d'Europa.

[7] Corte EDU, 9 luglio 2013, *Varnas c. Lithuania*, ricorso n. 42615/2006.

L'istituzione europea forniva, in tale sede, le seguenti e precise raccomandazioni. Al punto 1, lett. b) chiedeva ai destinatari di "promuovere, sulla base di un contributo comune degli Stati membri […] l'elaborazione di una Carta penitenziaria europea comune ai paesi membri del Consiglio d'Europa".

Fondamentale risultava, però, la successiva lett. c) in quanto si domandava l'introduzione di norme cogenti negli ordinamenti unionali "concernenti: il diritto di visita per le famiglie, gli amici e terze persone; il diritto ad una vita affettiva e sessuale prevedendo misure e luoghi appositi; l'esistenza di parlatori che consentano il ravvicinamento familiare, in particolare di spazi attrezzati affinché i genitori detenuti e i loro bambini possano svolgere talune attività".

Il Consiglio d'Europa e l'Unione europea, dunque, si sono mostrati lungimiranti: in anni in cui in Italia non si parlava ancora di diritto all'affettività intramuraria, diverse raccomandazioni riconoscevano già il diritto dei detenuti a una vita affettiva e sessuale (Pugiotto, 2019). E non ci si riferiva solo al mero mantenimento dei rapporti familiari preesistenti alla carcerazione, ma alla conservazione e alla crescita di relazioni intime *intra moenia*.

2.3. …e, nello specifico, le Regole penitenziarie europee

Il punto d'approdo più significativo della normativa di *soft law* adottata dal Consiglio d'Europa è rappresentato dalle Regole Penitenziarie Europee (*European prison rules*, le c.d. EPR). L'organizzazione internazionale menzionata ha, invero, il merito di aver emanato nel 1987 un compendio di norme non vincolanti contenenti principi e prassi relative al trattamento delle persone detenute e alla gestione interna degli Istituti penitenziari. Tali regole sono state poi aggiornate e sostituite con la raccomandazione numero R(2006)2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, testo poi revisionato il 1° luglio 2020 (Grieco, 2022).

Un primo canone sancito dalle EPR è "la vita in carcere deve essere il più vicino possibile agli aspetti positivi della vita nella società libera" (Regola 5).

E ciò non può non ricadere anche sulle scelte che le Direzioni dei penitenziari devono prendere con riferimento alle visite dall'esterno, le quali in forza della Regola 24, comma 5, sono chiamate ad aiutare e a facilitare i detenuti a mantenere un contatto adeguato con il mondo esterno, fornendo loro l'assistenza necessaria a tale fine (Grieco, 2022).

Allo scopo di raggiungere tali principi, appare fondamentale quanto cristallizzato nella Regola 24, comma 1: "i detenuti devono essere autorizzati a comunicare il più frequentemente possibile – per lettera, telefono, o altri mezzi di comunicazione – con la famiglia, con terze persone […], e a ricevere visite da dette persone". Altresì, "le modalità delle visite devono permettere ai detenuti di mantenere e sviluppare relazioni

familiari il più possibile normali" (Regola 24, comma 4).

Con «normalità» ci si riferisce al tempo di durata dei colloqui? Forse significa garantire un lasso di tempo idoneo a recuperare il rapporto tra il detenuto e il partner? Se così fosse bisognerebbe prevedere e garantire l'autorizzazione a intrattenere visite familiari prolungate (Patrone, 2024; Talini, 2015b).

Ma ciò che colpisce della normativa è quanto contenuto nel comma 2 della Regola 24: "Ogni restrizione o sorveglianza delle comunicazioni e delle visite, necessaria ai fini dell'inchiesta penale, al mantenimento dell'ordine, della sicurezza e alla prevenzione di reati e alla protezione delle vittime dei reati – comprese le disposizioni di un'autorità giudiziaria – deve comunque garantire un contatto minimo accettabile".

Alle persone detenute deve essere, dunque, garantita una soglia minima di vicinanza e di connessione fisica. Tale interazione non può essere compressa nemmeno in presenza di limitazioni necessarie per esigenze investigative, il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, la prevenzione di reati e la protezione delle vittime (Casiraghi, 2023).

È stato, così, raggiunto l'obiettivo del Consiglio d'Europa precedentemente messo in luce: creare politiche quanto più comuni e condivise da tutti gli Stati membri in tema di diritto all'affettività e alla sessualità dei detenuti (Grieco, 2022).

2.4. Regole di Bangkok

Ulteriore riprova dell'importanza di evitare la desertificazione affettiva (Giugni, 2024a) delle soggettività ristrette è contenuta nelle c.d. Regole di Bangkok, adottate dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 12 dicembre 2010. Il testo riguarda, più nello specifico, il trattamento delle donne detenute e le misure non detentive per le donne autrici di reato.

Per ciò che qui ci interessa è bene sottolineare come si attribuisca fondamentale importanza alle relazioni e agli affetti, anche al fine del raggiungimento degli obiettivi trattamentali (Talini, 2015b).

La Regola 23, infatti, afferma che "le sanzioni disciplinari applicabili alle detenute non devono comportare il divieto di contatti familiari, in particolare con i loro figli". La recisione dei rapporti familiari non può mai costituire una pena "accessoria", una misura maggiormente afflittiva rispetto alla sanzione disciplinare in concreto irrogata.

Il Titolo X del documento riguarda i contatti con il mondo esterno. Le Regole 26 e 28 dettano la disciplina dei colloqui visivi con la famiglia e, soprattutto, con i figli; incontri che "devono essere incoraggiati e facilitati attraverso ogni ragionevole mezzo".

Le visite che coinvolgono bambini, inoltre, devono svolgersi in un ambiente e in un clima tali da rendere l'incontro un'esperienza positiva e devono permettere contatti diretti tra madre e figlio. A ben vedere, in siffatto contesto l'affettività viene relegata al

rapporto madre-figlio, parzialmente negando alla detenuta una diversa concezione di sé, quale donna, quale moglie o compagna bisognosa di intimità con il proprio partner (Sonnini, 2022).

Da ultimo pare interessante sottolineare come, nel capo dedicato al trattamento delle donne incinte o madri con bambini in carcere, la Regola 52, comma 3, riproponga detto schema sancendo che "le detenute devono vedersi accordare tutte le opportunità e facilitazioni possibili per incontrare [i figli, n.d.r.] se ciò corrisponde all'interesse superiore dei bambini e non compromette la sicurezza pubblica".

3. Il contesto nazionale

Il diritto all'affettività e, più nello specifico, il diritto alla sessualità in carcere non è cristallizzato in nessuna disposizione del nostro ordinamento (Talini, 2015b). Vige un silenzio assordante che si estende a tutte le fonti del diritto. Silenzio che, però, non rappresenta una lacuna del legislatore, ma una voluta omissione che inevitabilmente conduce a un totale proibizionismo delle relazioni intime negli Istituti di pena (Pugiotto, 2019).

Siffatta volontà emerge con tutta evidenza già da alcune pronunce giurisprudenziali della fine degli anni Novanta. In una di queste[8] si può, infatti, leggere come "il vigente ordinamento penitenziario esclude, per i detenuti, la facoltà di rapporti sessuali, anche tra persone unite in matrimonio, nel carcere; tale esclusione è una conseguenza diretta della privazione della libertà personale, propria della reclusione e, pertanto, il nostro ordinamento giuridico non attribuisce al condannato in espiazione della pena inflittagli, il potere di contrastare, in tale suo stato, la detta limitazione, opponendo un diritto civico della sua personalità privata in contrapposizione alla privata della libertà personale" (Pugiotto, 2019, p. 9).

Sono queste le parole con cui la Corte di Cassazione si è pronunciata, nel 1992, sulla richiesta di una donna detenuta di effettuare alcuni incontri con il marito, anch'esso ristretto, in alternativa al ricorso dei c.d. permessi premio. Si vedrà, invero, nel prosieguo della trattazione che detto istituto rappresentava – fino a qualche mese fa – l'unico modo per chi abita il carcere di avere rapporti sessuali ovvero l'eccezione alla regola dell'astinenza coatta.

Nonostante la datazione della sentenza menzionata, il dispositivo rappresenta e permea anche l'ideologia delle attuali Istituzioni penitenziarie e, forse, orienta l'opinione pubblica (Russo, 2023).

3.1. I principi costituzionali

La dottrina e la giurisprudenza costituzionale hanno tentato di ricondurre il diritto all'affettività, all'intimità e alla sessualità nell'alveo di diverse norme di rango

[8] Cass., pen., sez. I, 22 giugno 1992, sentenza n. 1553.

costituzionale. Prima fra tutte l'art. 2 Cost., che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo che nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità.

Il parametro richiamato è costantemente usato per riconoscere tutti quei diritti di c.d. nuova generazione (Rossi, 2006). L'art. 2 Cost., infatti, è una norma di apertura, costituisce una disposizione-contenitore nell'ambito della quale è possibile ricondurre tutte quelle posizioni giuridiche soggettive che, non trovando un esplicito riconoscimento costituzionale, sono paragonabili a diritti inviolabili dell'uomo (Della Bella, 2016).

Il riconoscimento dell'affettività, in particolare della sessualità, nel nucleo dei diritti costituzionalmente tutelati è avvenuto grazie alla storica sentenza della Corte costituzionale, n. 561 del 1987[9]. Nella motivazione, invero, si legge come "essendo la sessualità uno degli essenziali modi di espressione della persona umana, il diritto di disporne liberamente è senza dubbio un diritto soggettivo assoluto, che va ricompreso tra le posizioni soggettive direttamente tutelate dalla Costituzione ed inquadrato tra i diritti inviolabili della persona umana che l'art. 2 Cost. impone di garantire" (C. Cost., 1987, sent. n. 561, p. 2).

Il concetto di libertà, di diritti inviolabili della persona non può che accompagnarsi alla nozione di dignità racchiusa nell'art. 3 Cost. (Talini, 2015b). Tale disposizione ingloba in sé non solo il principio di uguaglianza formale e sostanziale, ma anche i canoni di ragionevolezza e proporzionalità (Grieco, 2022).

Se si ha a riguardo all'affettività intesa quale diritto alla sessualità soccorre altresì l'art. 32 Cost., il quale tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività.

Il concetto di «salute» deve essere mutuato dal Preambolo della Costituzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), consacrata tramite l'adozione del Trattato di New York del luglio 1946[10]. Oggi, infatti, tale nozione – pienamente recepita dal nostro legislatore – indica quello stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, che non consiste solo in un'assenza di malattia o d'infermità (Pugiotto, 2019; Gipponi, 2025). Benessere che, in concreto, viene ostacolato dalla mancata possibilità per i

[9] Corte costituzionale, 18 dicembre 1987, sentenza n. 561, disponibile integralmente su https://giurcost.org/decisioni/1987/0561s-87.html; citata da Iadicicco, M. P. (2022), *Detenzione e "nuovi" diritti. Il controverso inquadramento delle istanze connesse all'affettività e alla sessualità nell'esecuzione penale*, in BioLaw Journal, Rivista di BioDiritto, n. 4/2022, p. 160; da Pugiotto, A. (2019), *Della castrazione di un diritto. La proibizione della sessualità in carcere come problema di legalità costituzionale*, in Giurisprudenza Penale Web, p. 19; e da Ruotolo (2024), *Il riconoscimento del diritto all'intimità delle persone detenute in un'originale additiva ad attuazione progressiva*, in Giurisprudenza Costituzionale, fascicolo 1, p. 97.

[10] Il Trattato è il risultato della Conferenza Internazionale della Sanità, tenutasi il 19-22 luglio 1946 a New York. Si dica, inoltre, che tale atto venne sottoscritto dai rappresentanti di sessantuno Stati e che entrò in vigore il 7 aprile 1948.

detenuti di soddisfare i propri bisogni relazionali.

Già nel 2013, invero, il Comitato Nazionale di Bioetica[11] sottolineava che il diritto alla salute in carcere non è minato solo ed esclusivamente dal problema del sovraffollamento, dalle scarse condizioni di igiene, dall'impossibilità di svolgere attività fisica, ma anche dalla "difficoltà di mantenere relazioni affettive e contatti col mondo esterno" (Comitato Nazionale di Bioetica, 2013, p. 3 e 11).

Una condizione di privazione totale della libertà sessuale conduce, dunque, a uno sviluppo anormale della propria sfera sessuale, con evidenti ricadute negative sulla salute fisica e psichica: l'immaginario sessuale sviluppato all'interno delle mura del carcere demoralizza e disorganizza le personalità detenute[12] (Clemmer, 1941; Rinaldi e Caldarera, 2022). "Il sesso solo pensato mutila, inibisce e disadatta", dicono le persone che abitano il carcere (Ristretti Orizzonti, 2004, p. 164).

Parte della dottrina (Iadicicco, 2022), tuttavia, ritiene poco convincente la riconduzione della sessualità nell'ambito del diritto alla salute ai sensi dell'art. 32 Cost. Si sostiene, a tal proposito, che focalizzandosi solo sulla mortificazione del corpo si finisca per concepire la sessualità come mero impulso primitivo e non come parte del diritto all'affettività, intrisa di relazioni, emozioni e bisogni.

Altre disposizioni costituzionali regolano, invece, il rapporto tra detenzione e affettività, intesa quale possibilità di mantenere relazioni significative con i propri familiari e figli, ovvero gli artt. 29, 30 e 31 Cost.

Le disposizioni richiamate riconoscono, in particolare, i diritti della famiglia: i diritti derivanti dal legame di coniugio, dalla maternità e dalla condizione del minore infante nonché il diritto del figlio alla bi-genitorialità. Tutte prerogative che non possono venire a mancare per il solo fatto di vivere in uno stato di detenzione.

---

[11] Il Comitato Nazionale di Bioetica (CNB) è stato istituito con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il 28 marzo 1990 e svolge funzioni di consulenza presso il Governo, il Parlamento e le altre istituzioni, nonché funzioni di informazione nei confronti dell'opinione pubblica sui problemi etici emergenti di natura etica e giuridica con il progredire delle conoscenze nel campo delle scienze della vita. Il Comitato è costituito da professori, giuristi e ricercatori e con il proprio operato contribuisce a dettare criteri da adottare anche nella pratica medica per tutelare i diritti umani. Vedasi per un approfondimento https://bioetica.governo.it/it/il-comitato/presentazione/

[12] Clemmer, nel 1941, individuava tre livelli di adeguamento sessuale nella popolazione detenuta maschile: l'anormale, il quasi-normale e il normale, ove il termine «normale» è impiegato in senso generale e non scientifico. A quest'ultima categoria appartengono coloro che, durante la libertà, hanno avuto uno sviluppo ordinato della vita amorosa; durante lo stato di detenzione, invece, questi appariranno "assillati dalla fame di sesso, dal desiderio e dalla solitudine" (p. 218). Nella categoria dei quasi-normali possono essere ricompresi coloro che erano normali, ma regrediscono durante la fase di detenzione non riuscendo a coltivare dei sani interessi (ad es. i sodomiti occasionali). Da ultimo, nella categoria dei detenuti anormali rientrano gli individui che "si sono abituati alla pratica omosessuale" (p. 221). Tale impostazione risulta ormai superata, ma appare tuttora interessante in quanto le interazioni sessuali che avvengono in carcere influiscono sulle modalità – talvolta caratterizzate da violenza e mancanza di consenso – con cui i detenuti si relazionano tra di loro, così come affermato da Rinaldi e Caldarera (2022).

È possibile, quindi, affermare che il diritto all'affettività, inteso in senso lato, rappresenta un "diritto sommerso, una posizione giuridica di vantaggio non espressamente contemplata […] dal dato normativo, ma che, ponendosi come diretta espressione del dettato costituzionale, dovrebbe trovare esplicito riconoscimento nel diritto positivo e, conseguentemente nella realtà penitenziaria" (Talini, 2015b, p. 3).

Un diritto che, se non riconosciuto e in concreto esercitato, rischia di tradursi in una vera e propria pena corporale, corrispondente all'astinenza sessuale, in netto contrasto con il principio rieducativo delle sanzioni penali di cui all'art. 27, comma 3, Cost. (Pugiotto, 2019).

3.2. La disciplina dell'ordinamento penitenziario

L'esecuzione della pena detentiva, com'è noto, si fonda sul principio del trattamento a mente dell'art. 1 o.p. (Talini, 2015a). Nella nozione più ampia di «trattamento penitenziario» si suole ricomprendere quegli interventi e strumenti volti a consentire al detenuto o all'internato di esercitare i diritti a loro riconosciuti (Ardita, Degl'Innocenti e Faldi, 2024).

Siffatto trattamento, complementare rispetto a quello c.d. rieducativo rivolto solo ai detenuti condannati in via definitiva, si compone ex art. 15 o.p. di alcuni elementi. La disposizione comprende tra questi l'istruzione, la formazione professionale, il lavoro, la religione, ma soprattutto l'agevolazione da parte dell'Amministrazione penitenziaria alla conservazione dei contatti tra il detenuto e il mondo esterno nonché la facilitazione dei rapporti con la famiglia (Fiorentin, 2013).

Si desume, quindi, che il mantenimento delle relazioni familiari costituisca elemento del trattamento del detenuto, interpretazione che risulta costituzionalmente orientata alla luce degli artt. 2, 27, comma 3, e 29 Cost. (Della Bella, 2016).

Tra gli strumenti volti a garantire alla persona privata della libertà personale adeguati contatti con i membri della propria famiglia si registrano i colloqui visivi, le conversazioni telefoniche e la corrispondenza epistolare.

Degna di menzione, per ciò che qui interessa, è la disciplina dei colloqui visivi, la quale è racchiusa nell'art. 18 o.p. Il primo comma della disposizione statuisce come i detenuti e gli internati sono ammessi a svolgere colloqui con i congiunti e con altre persone.

La lettera della norma chiarisce quali siano i soggetti legittimati ad accedere agli Istituti penitenziari e questi sono i familiari, anche di fatto, e le terze persone. I giudici di legittimità, inoltre, hanno avuto modo di precisare come il perimetro del termine «congiunti» deve essere circoscritto prendendo come riferimento l'art. 307, comma 4, c.p.

La fattispecie ricomprende all'interno di detta nozione i membri della famiglia fondata sul matrimonio, ma - alla luce della legge 20 maggio 2016, n. 76 - anche le parti di

un'unione civile tra persone dello stesso sesso e i conviventi di fatto.

Ad un maggior grado di dettaglio, il quarto comma dell'art. 18 o.p. accorda particolare favore ai colloqui con i familiari *latu sensu* intesi. La disposizione ora richiamata deve essere letta in combinato disposto con l'art. 28 o.p., ai sensi del quale il legislatore ha cura di precisare come il mantenimento, il miglioramento o il ristabilimento delle relazioni dei detenuti con le famiglie ricopre un ruolo fondamentale (Ardita *et al.*, 2024).

Le persone private della libertà personale hanno diritto a sei colloqui di un'ora con familiari al mese, limite che può subire deroghe. Queste ultime si verificano quando si tratta di detenuti o internati per uno dei delitti previsti dal primo periodo del primo comma dell'art. 4-*bis* o.p. In detto caso, il numero di colloqui non può essere superiore a quattro al mese, numero ulteriormente ridotto a uno per coloro che sono sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* o.p.

D'altra parte, invece, l'incontro può durare più di un'ora laddove ricorrano i requisiti dettati dall'art. 37, comma 10, reg. es. Il colloquio con i congiunti o conviventi è, infatti, prolungato sino a due ore quando i medesimi risiedano in un comune diverso da quello in cui ha sede l'Istituto, in conformità con il principio di territorialità della pena detentiva[13].

Particolare attenzione ripone il legislatore al rapporto tra detenuti genitori e figli che, come è stato sottolineato, rientra nella sfera dell'affettività. Al fine di mantenere una relazione significativa con la prole, specie se minore, l'art. 61 reg. es. dispone che il Direttore dell'Istituto può, da un lato, concedere colloqui oltre quelli previsti dall'art. 37 e, dall'altro, autorizzare la visita da parte delle persone ammesse ai colloqui, con il permesso di trascorrere parte della giornata insieme a loro in appositi locali, anche all'aperto, e di consumare un pasto in compagnia.

Orbene, la lettura combinata tra l'art. 18 o.p. e gli artt. 37 e 61 reg. es. permette di comprendere quali siano le modalità con cui debbano avvenire i colloqui visivi ovvero quegli incontri tra il detenuto e i terzi. I colloqui si svolgono in locali idonei dell'Istituto penitenziario, come statuito dal terzo comma dell'art. 18 o.p. L'art. 37, comma 5, reg. es. precisa, però, che questi avvengono in spazi interni senza mezzi divisori o all'aperto, salvo sussistano ragioni sanitarie o di sicurezza.

Nel corso dell'incontro il detenuto e i familiari, il cui numero non può essere superiore a tre, sono sottoposti a controllo visivo e non auditivo da parte del Corpo di Polizia penitenziaria.

Orbene, la normativa richiamata sottolinea, ancora una volta, come il nostro ordinamento non consenta incontri intimi intramurari fra i detenuti e i loro coniugi.

[13] Si faccia riferimento all'art. 42, comma 2, o.p.

3.3. I permessi premio: un'apparente soluzione del problema

Posta la regola – ovvero l'assoluta proibizione di rapporti affettivi ed intimi *intra moenia* –, si trova l'eccezione: i permessi premio. Beneficio che, però, non è idoneo a risolvere il problema dell'affettività in carcere (Kalb, 2024).

L'art. 30-*ter* o.p. prevede, invero, la possibilità per i condannati che hanno tenuto regolare condotta e che non risultano socialmente pericolosi di ottenere dei permessi che consentano loro di coltivare interessi affettivi, culturali o di lavoro. Tale misura è stata, come si vedrà, impiegata negli anni per garantire a pochi eletti la soddisfazione dei bisogni affettivi e sessuali (Grieco, 2022).

Il Magistrato di sorveglianza, acquisito il parere del Direttore dell'Istituto, può infatti accordare al detenuto la possibilità di trascorrere un periodo non superiore, per ciascuna autorizzazione, a quindici giorni fuori dall'Istituto. Siffatto limite incontra un tetto massimo: la durata complessiva dei permessi non può superare quarantacinque giorni in ciascuno anno di esecuzione della pena.

Così come ricorda il nome, l'istituto assolve a una funzione premiale (Bortolato, 2024). L'ordinamento intende ricompensare e gratificare colui che abbia serbato una condotta intramuraria conforme (Ardita *et al.,* 2024). Lo strumento in analisi è finalizzato non solo ad incentivare il detenuto all'osservanza delle regole che permeano lo svolgimento della vita detentiva, ma anche a permettergli un graduale reinserimento nella società e nella sua comunità di appartenenza (Ardita *et al,* 2024), con il supporto di familiari.

La concessione del permesso non è un diritto del detenuto, anzi è frutto di una scelta discrezionale dell'Amministrazione e della Magistratura di sorveglianza, la quale si fonda su presupposti oggettivi e soggettivi.

I primi riguardano, per ciò che concerne i condannati in via definitiva, l'entità della pena che il soggetto deve aver espiato individuata a mente dell'art. 30-*ter*, comma 4, o.p. nonché l'assenza di divieti previsti dagli artt. 30-*ter,* comma 5, e 58-*quater* o.p.

I presupposti soggettivi, come si è già avuto modo di sottolineare, sono due: la regolare condotta del detenuto e l'accertamento negativo della pericolosità sociale.

Quanto alla nozione del primo requisito deve farsi riferimento al comma 8 dell'art. 30-*ter* o.p., norma che precisa che con «condotta regolare» si intende la manifestazione costante da parte della persona ristretta di responsabilità e di correttezza durante le attività organizzate dagli Istituti o nel corso di eventuali attività lavorative o culturali a cui egli abbia aderito.

Il secondo presupposto soggettivo per la concessione dei permessi premio si risolve in un giudizio prognostico sull'esistenza o meno del pericolo di recidivanza da parte del soggetto, dal momento che il concetto di pericolosità sociale è legato alla probabilità che il reo commetta ulteriori reati (Ardita *et al.,* 2024). Detta valutazione dovrà essere

condotta prendendo ad oggetto la natura del reato commesso, i precedenti penali, nonché quanto contenuto nella relazione di osservazione della personalità.

L'esame della disciplina richiamata mette in luce come non tutta la popolazione detenuta possa accedere ai permessi premio[14]. Non tutti i detenuti possono, dunque, coltivare i contatti con il mondo esterno, con la propria famiglia, con i propri figli. Anzi, alla maggior parte di questi è precluso godere degli affetti ed esercitare uno dei diritti costituzionalmente garantiti (Valenti, 2024).

Si pensi, infatti, che larga parte della popolazione attualmente detenuta è composta da persone che sono in attesa del primo giudizio o che, comunque, non hanno ricevuto una sentenza definitiva di condanna[15]. A tali percentuali vanno aggiunti i numeri corrispondenti alle persone che non possono ottenere il beneficio in commento in quanto non possiedono i requisiti richiesti dall'art. 30-*ter* o.p. Una ricerca empirica, invero, dimostra che solo il 10% delle persone intervistate in tale sede, in totale 203, ne ha potuto beneficiare (Grieco, 2022)[16].

Emerge, dunque, una chiara discriminazione che implica la reiterata negazione della possibilità di momenti di intimità alla maggior parte della popolazione che vive all'interno delle mura del carcere. Discriminazione che conduce, però, a un cortocircuito se solo si pensa che al detenuto viene riconosciuto il diritto all'affettività e al mantenimento dei rapporti familiari, già a livello costituzionale, ma non a tutti i ristretti viene garantita la possibilità di ottenere permessi premio.

Oltre agli aspetti negativi che tale privazione produce nel soggetto recluso, la detenzione promana i suoi effetti anche nei confronti dei membri della famiglia, del tutto estranei alla commissione del reato e alle logiche dell'Istituto penitenziario. Si tratta di "vittime dimenticate" o "secondarie" (Grieco, 2022; Talini, 2015a) che subiscono,

[14] Nelle prime linee guida del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria prot. 0164287.U del 11 aprile 2025, di cui si dirà, si stima che, nel corso 2024, sono stati 22547 i detenuti che hanno effettuato colloqui in presenza con coniugi e conviventi *more uxorio*; tra questi solo 1659 hanno usufruito di – almeno – un permesso premio. Il documento è reperibile al seguente link https://www.gnewsonline.it/affettivita-in-carcere-le-linee-guida-del-dap/.

[15] Si vedano i dati pubblicati dall'Associazione Antigone (2024), *Nodo alla gola. XX Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione*, disponibile al seguente link https://www.rapportoantigone.it/ventesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/wp-content/uploads/2024/05/Antigone_XXRapporto_NodoAllaGola.pdf. Al 31 dicembre 2023 le nostre carceri erano popolate da un 15,4% di persone in attesa di primo giudizio, da un 6% di appellanti, da 3,3% di ricorrenti e, infine, da un 1,3% misti non definitivi a fronte di un 73,5% di detenuti definitivi.

[16] La ricerca-intervento, come afferma la stessa autrice (Grieco, 2022), è finalizzata ad approfondire gli istituti volti a garantire il diritto all'affettività nelle carceri italiane e l'aderenza/scollamento del nostro ordinamento penitenziario ai parametri indicati dalla Carta costituzionale e Convenzionale circa il diritto delle persone recluse alla propria affettività. A tal fine, sono stati coinvolti detenuti e operatori penitenziari in quattro istituti penitenziari: la Casa Circondariale "S. Domenico" di Cassino, la Casa Circondariale "G. Pagliei" di Frosinone, la Casa di Reclusione di Paliano e la Casa Circondariale di Rebibbia Femminile. Allo scopo di comprendere il dato citato, si fa presente che l'autrice ha somministrato questionari a 203 detenuti.

quale pena vera e propria, la castrazione del diritto all'affettività e alla sessualità (Manca, 2024; Pugiotto, 2019).

Questa considerazione trova testimonianza nelle parole di una donna detenuta presso la Casa di reclusione femminile di Venezia Giudecca:

"Secondo me, anche se loro, i nostri compagni, sono fuori, è, in ogni caso, un po' come se fossero carcerati perché sono comunque coinvolti in questa nostra condizione anche se in maniera diversa. Mio marito non va più al cinema o a mangiare una pizza, ha mia figlia e mia madre a carico, l'affitto e le bollette da pagare e deve mangiare e vestirsi anche lui […]. Figurati se ha voglia di andare in giro alla sera, che è stanco morto e senza soldi. È un poco recluso anche lui" (Ristretti Orizzonti, 2004, p. 143-144).

Alla luce di tali riflessioni, emerge ancora con più forza come svolgere colloqui intimi con le persone con cui il detenuto intesse relazioni affettive non può costituire un premio, ma rappresenta un diritto (De Vito, 2024; Ruotolo, 2024).

4. La giurisprudenza costituzionale

La Corte costituzionale, nell'ultima decade, ha vagliato la legittimità costituzionale delle disposizioni contenute nella legge dell'ordinamento penitenziario su sollecitazioni della Magistratura di sorveglianza.

I paragrafi che seguono, infatti, sono volti a dare atto dell'evoluzione giurisprudenziale in punto di riconoscimento del diritto all'affettività e all'intimità del detenuto, anche alla luce del mutato contesto normativo e della sensibilità sociale.

Si può anticipare che, sulla base dei principi costituzionali di cui sopra, l'esito di siffatta trasformazione era prevedibile. Era solo necessario statuire il dovere dell'Amministrazione penitenziaria di garantire anche ai soggetti reclusi colloqui intimi ed affettivi con i propri cari nonché i limiti all'esercizio di siffatto diritto.

4.1. La sentenza n. 301 del 2012[17]

La legittimità costituzionale della norma sul controllo a vista durante i colloqui tra i detenuti e i terzi è stata messa in discussione, per la prima volta, da un Magistrato di sorveglianza di Firenze.

Con ordinanza del 27 aprile 2012 veniva, infatti, sollevata questione di legittimità dell'art. 18, comma 2, o.p. in relazione agli artt. 2, 3, commi 1 e 2, 27, comma 3, 29, 31 e 32, commi 1 e 2, Cost. La disposizione risulterebbe incostituzionale "nella parte in cui prevede il controllo visivo del personale di custodia sui colloqui dei detenuti e degli internati, impedendo così a questi ultimi di avere rapporti affettivi intimi, anche sessuali, con il coniuge o con la persona ad essi legata

[17] Corte costituzionale, 19 dicembre 2012, sentenza n. 301, disponibile in versione integrale al seguente link https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2012&numero=301.

da uno stabile rapporto di convivenza" (C. Cost., 2012, sent. n. 301, p. 2).

La norma censurata violerebbe, innanzitutto, l'art. 2 Cost. poiché il canone costituzionale impone il riconoscimento del diritto del detenuto al rapporto sessuale con il partner, nel più ampio ambito della espressione dell'affettività.

Il giudice *a quo* afferma che risulterebbe altresì violato l'art. 3 Cost., con riguardo ad entrambi i commi; nonché l'art. 27, terzo comma, Cost. in quanto "l'astinenza sessuale coatta, «colp[endo] il corpo in una delle sue funzioni fondamentali», determinerebbe il ricorso a pratiche "innaturali", quali l'omosessualità «ricercata o imposta»[18], che non solo ostacola il pieno sviluppo della persona del detenuto, ma la avvilirebbero profondamente, risolvendosi, così, in un trattamento contrario al senso di umanità" (C. Cost., 2012, sent. n. 301, p. 4).

Nell'ordinanza viene, inoltre, evidenziata l'incompatibilità della normativa delle visite in carcere con quanto disposto dagli artt. 29 e 31 Cost. L'ordinamento penitenziario, infatti, risulta alquanto distante dal riconoscimento dei diritti della famiglia fondata sul matrimonio, il quale determina il fenomeno dei c.d. «matrimoni bianchi»[19] ovvero dalla tutela della maternità che – di fatto – viene impedita.

Ad essere violato sarebbe, da ultimo, l'art. 32, commi 1 e 2, Cost., poiché l'astinenza sessuale comporterebbe una «intensificazione dei rapporti a rischio e la contestuale riduzione delle difese sul piano della salute»[20].

Il compendio normativo, ricorda il Magistrato di sorveglianza, si pone in contrasto anche con tutte le fonti sovranazionali e con gli atti di *soft law* citati in precedenza.

La previsione del controllo visivo da parte degli agenti durante i colloqui impedisce, di fatto, l'espressione dei bisogni relazionali e affettivi delle persone detenute, necessità che non possono essere garantite nemmeno attraverso l'uso dell'istituto dei permessi premio di cui all'art. 30-*ter* o.p.

La Corte costituzionale, pur riconoscendo con la sentenza 301 del 2012 la sessualità intramuraria come diritto inviolabile dei detenuti (Fiorentin, 2013; Russo, 2023), dichiara inammissibile la questione sotto un duplice profilo.

---

[18] Rinaldi (2018) rielabora gli studi di Sykes, G. M. (1958), *The Society of Captives*, Princeton University Press, Princeton e Oxford e Gear, S. (2007), *Behind the bars of masculinity: male rape and homophobia in and about South Africa Men0s Prison,* in *Sexalities*, 10, 2, p. 209 e rappresenta come nell'istituzione penitenziaria si possano individuare diverse gerarchie maschili associate alla condotta sessuale, tra cui coloro che subiscono violenze sessuali (paragonati a "donne"), i quali diventano proprietà sessuale di quei detenuti che rimangono "maschi".

[19] La dottrina ha più volte rimarcato il paradosso esistente tra il riconoscimento del diritto alla famiglia costituzionalmente garantito, l'agevolazione dei rapporti familiari come elemento del trattamento penitenziario, la conseguente possibilità per il detenuto di unirsi in matrimonio con il proprio partner e l'impossibilità di consumare detta unione. Paradosso a cui consegue il fenomeno dei c.d. matrimoni bianchi ovvero le nozze che sono caratterizzate dalla mancanza di rapporti sessuali tra i coniugi. In tema si legga Talini (2015b).

[20] Detto assunto è stato poi confermato dal Comitato Nazionale di Bioetica nel parere reso nel 2013.

Quanto al primo, si osserva come il giudice *a quo* abbia omesso la descrizione della fattispecie concreta, con conseguente difetto di motivazione in punto di rilevanza (Bortolato, 2024; Pugiotto, 2019). Da un'altra prospettiva, egli avrebbe formulato alla Consulta una domanda aspecifica e non univoca.

L'Ufficio di sorveglianza, invero, aveva sollecitato i giudici costituzionali ad espungere dall'art. 18, comma 2, o.p., il solo riferimento del controllo visivo del personale penitenziario durante i colloqui. Controllo che, anche ove omesso, non avrebbe comunque condotto al pieno riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute (Pugiotto, 2019).

Il *petitum* risultava, dunque, inidoneo allo scopo: garantire la tutela delle esigenze sessuali dei detenuti con terze persone all'interno degli Istituti (Bortolato, 2024; Pugiotto, 2019). Sarebbe, infatti, stato necessario domandare l'individuazione delle modalità volte a rendere possibili tali visite nonché l'adeguamento dei luoghi ove le medesime sarebbero dovute avvenire, proprio come impone la Raccomandazione n. 1340(1997) del Consiglio d'Europa, richiamata dalla stessa pronuncia.

A detta della Corte, il problema della sessualità dei detenuti implica "scelte discrezionali, di esclusiva spettanza del legislatore: e ciò, anche a fronte della ineludibile necessità di bilanciare il diritto evocato con esigenze contrapposte, in particolare con quelle legate all'ordine e alla sicurezza nelle carceri e, *amplius*, all'ordine e alla sicurezza pubblica" (C. Cost, 2012, sent. 301, p. 9).

La materia necessita, pertanto, di un intervento settoriale e solo il potere legislativo può dettare i requisiti di accesso, le modalità, i tempi e gli spazi idonei all'esercizio del diritto alla sessualità *intra moenia* (Grieco, 2022; Manca, 2024; Pugiotto, 2019).

La pronuncia in esame non può che assumere una forte valenza monitoria, dal momento che la Consulta chiede al Parlamento di pronunciarsi quanto prima (Bortolato, 2024; Russo, 2023; Talini, 2015a).

4.2. La sentenza n. 10 del 2024

Con la sentenza n. 10 del 2024[21] la Corte costituzionale riconosce per la prima volta il diritto alla affettività, declinato quale diritto alla sessualità intramuraria. Si può affermare, fin da subito, come la portata della pronuncia sia rivoluzionaria.

I fatti traggono origine dal reclamo ex art. 35-*bis* o.p. presentato da una persona detenuta presso la Casa circondariale di Terni al Magistrato di sorveglianza competente. Egli, impossibilitato ad accedere alla misura dei permessi premio[22], si lamentava del divieto posto dall'Amministrazione

[21] Corte costituzionale, 26 gennaio 2024, sentenza n. 10, vedi *supra* par. 1.
[22] La Corte costituzionale rammenta che il reclamante non può fruire dei benefici citati in quanto lo stesso è privo di un programma trattamentale ed è destinatario di sanzioni disciplinari.

penitenziaria allo svolgimento di colloqui intimi e riservati con la compagna e la figlia minore.

Il Magistrato di sorveglianza di Spoleto, ritenendo che il controllo a vista sui colloqui con il partner impedisca l'esercizio del diritto all'affettività nonché alla sessualità, rimetteva la questione alla Corte costituzionale.

Con ordinanza del 12 gennaio 2023, infatti, il giudice *a quo* sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 o.p. in riferimento agli artt. 2, 3, 13, commi 1 e 4, 27, comma 3, 29, 30, 31, 32 Cost. nonché in relazione agli artt. 3 e 8 CEDU avendo riguardo all'art. 117, comma 1, Cost. [23].

Ivi si sottolineava l'illegittimità della previsione sottoposta a scrutinio costituzionale "nella parte in cui non prevede che alla persona detenuta sia consentito, quando non ostino ragioni di sicurezza, di svolgere colloqui intimi anche a carattere sessuale con la persona convivente non detenuta senza che sia imposto il controllo a vista da parte del personale di custodia" (C. Cost., 2024, sent. n. 10, p. 2).

Nell'ordinanza di rimessione dell'Ufficio di sorveglianza, oltre a riprendere e far proprie le doglianze già oggetto del pronunciamento di dodici anni prima, individua altre ragioni per cui la disposizione in oggetto debba essere ritenuta incostituzionale.

Senza ripercorrere le motivazioni sottostanti alla violazione dei parametri costituzionali comuni ad entrambi i giudizi è qui opportuno dare atto del *novum*.

In primo luogo, il Magistrato di sorveglianza di Spoleto ritiene che la normativa di cui alla legge sull'ordinamento penitenziario in tema di colloqui visivi violi l'art. 13, comma 1, Cost.: l'astinenza sessuale coatta rappresenta un'ulteriore compressione della libertà personale (Giugni, 2024b).

Tale pregiudizio, nel caso di specie, risulta ingiustificato, posto che il condannato è sottoposto a un regime di media sicurezza (C. Cost., 2024, sent. n. 10, p. 3).

Non solo; risulterebbe violato anche il quarto comma della disposizione menzionata poiché l'impossibilità di dare sfogo alla propria libido rappresenta una forma di violenza fisica e morale che incide inevitabilmente su eventuali progetti di genitorialità.

Sarebbe, quindi, compromessa anche la serenità della famiglia, tutelata non solo dagli artt. 29 e 31 Cost., ma anche dall'art. 30 Cost.

Ai fini della presente trattazione, risulta fondamentale il richiamo agli artt. 3 e 8 CEDU per il tramite dell'art. 117, comma 1, Cost. L'estensore dell'ordinanza, infatti, denuncia come la costante privazione di relazioni sessuali si traduca in un trattamento inumano e degradante, specie nei casi in cui

[23] In merito alla questione, l'Associazione Antigone ha presentato – in qualità di *amicus curiae* – un'opinione scritta nella quale si osservava come "il diritto alla sessualità del detenuto viene sacrificato in modo indistinto, senza alcun margine di apprezzamento concreto da parte del Magistrato di sorveglianza". Nel contributo si ribadiva come l'esercizio di un diritto fondamentale non può essere affidato alla mera logica premiale dei permessi di cui all'art. 30-*ter* o.p. Vedi Russo, 2023.

non sussistano ragioni di sicurezza ostative a tale riconoscimento (C. Cost., 2024, sent. n. 10, p. 4).

In secondo luogo, il rimettente evidenzia il mutato contesto normativo, ritenendolo idoneo all'accoglimento della questione proposta (C. Cost., 2024, sent. n. 10, p. 3 e 5).

La prima disposizione richiamata, ripresa poi dalla Corte anche nel considerato in diritto, è il nuovo art. 19 del D. lgs. 2 ottobre 2018, n. 121 in tema di esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni (Amerio *et al.,* 2019; Russo, 2023). La norma menzionata concerne proprio i colloqui e la tutela dell'affettività dei detenuti minori e stabilisce, al comma 6, che sono favorite le visite prolungate per coloro che non usufruiscono di permessi premio.

A ciò si aggiunge la previsione di cui al comma 4, il quale prevede che "le visite prolungate si svolgono in unità abitative appositamente attrezzate all'interno degli istituti, organizzate per consentire la preparazione e la consumazione di pasti e riprodurre, per quanto possibile, un ambiente di tipo domestico", salvo sopraggiunti motivi di sicurezza.

Nella sentenza si legge come la stessa norma censurata si sia arricchita di un prezioso riferimento: all'art. 18, comma 2, o.p. è stato aggiunto un ulteriore periodo ad opera del D. lgs. 2 ottobre 2018, n. 123 (C. Cost., 2024, sent. n. 10, p. 3). Questo, invero, recita come "i locali destinati ai colloqui con i familiari favoriscono, ove possibile, una dimensione riservata del colloquio e sono collocati preferibilmente in prossimità dell'ingresso dell'istituto".

A un maggior grado di dettaglio, il giudice *a quo* rileva come oggi i diritti dei coniugi, relativi anche ai colloqui in carcere, siano stati estesi ai conviventi, parte con cui il detenuto chiedeva di ristabilire un contatto fisico (C. Cost., 2024, sent. n. 10, p. 3). La svolta, infatti, è avvenuta ad opera dell'art. 1, comma 38, della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Giugni, 2024a).

E proprio tale diverso quadro normativo ha condotto i giudici costituzionali a superare il precedente del 2012 e a ritenere fondate le questioni (Giugni, 2024b).

La Consulta, nella parte motiva della sentenza, ripercorre la legislazione penitenziaria e si sofferma sulla *ratio* del controllo visivo di cui all'art. 18 o.p. La sorveglianza a vista, e non di tipo auditivo, è "presidio di regolarità, funzionale ad evitare la strumentalizzazione del colloquio a fini impropri […], così da permettere, se del caso, l'immediata sospensione" (C. Cost., 2024, sent. n. 10, p. 9).

La Corte, allo stesso tempo, giunge ad affermare che le restrizioni al diritto all'affettività e alla sessualità, imposte dall'ordinamento, risultano irragionevoli con riferimento a tutti i parametri costituzionali individuati dal rimettente. Siffatte limitazioni sono, quindi, incostituzionali alla luce delle novelle legislative, del contesto internazionale di *soft law*, del monito della precedente sentenza rimasto inascoltato.

Un trattamento penitenziario che vieti al detenuto la ripresa, il mantenimento e il

consolidamento delle relazioni affettive non risulta, quindi, conforme al senso di umanità e al principio di proporzionalità, laddove le restrizioni non siano giustificate da motivi concreti.

La Corte costituzionale non si limita a pronunciare tale *dictum*, ma si spinge fino a prevedere modalità specifiche di attuazione dello stesso, facendo salva la possibilità per il legislatore di provvedere diversamente.

Anzitutto, i giudici hanno premura di sottolineare come la durata delle visite debba essere adeguata all'obiettivo che "non necessariamente implica una declinazione sessuale, ma neppure la esclude" (C. Cost., 2024, sent. n. 10, p. 12). Detti colloqui, inoltre, possono avvenire solo con il coniuge o il convivente del detenuto, legame che deve essere verificato dal Direttore dell'Istituto penitenziario.

Le visite devono, inoltre, essere calendarizzate in modo non sporadico e organizzate in luoghi idonei all'interno degli Istituti, spazi che possono essere – così come avviene in altri ordinamenti – unità abitative appositamente attrezzate.

Nell'ammissione della persona reclusa a siffatti incontri deve essere accordata precedenza a coloro che, nel breve periodo, non possano accedere a benefici penitenziari, quali i permessi premio.

Per altro verso, l'Amministrazione penitenziaria può prevedere delle limitazioni o delle restrizioni; queste, però, devono essere motivate. La valutazione deve avere a riguardo il singolo caso concreto, il comportamento del singolo detenuto.

Possono costituire valide ragioni ostative allo svolgimento dei colloqui intimi sia la pericolosità e i precedenti disciplinari del condannato sia motivi di sicurezza o di mantenimento dell'ordine nonché, per i soli imputati, cause giudiziarie.

Non sussistono, invece, impedimenti assoluti che precludano l'esercizio del diritto alla sessualità ai detenuti per i c.d. reati ostativi elencati dall'art. 4-*bis* o.p. La condanna per tali delitti incide sulla concessione dei benefici, non sulle modalità di visita.

La Corte costituzionale afferma che quanto statuito non riguarda i detenuti in regime ex art. 41-*bis* o.p. né coloro che sono sottoposti a sorveglianza particolare in forza dell'art. 14-*quater*, comma 4, o.p. La disciplina di detti regimi penitenziari, invero, prevede forti deroghe in tema di contatti con il mondo esterno, in virtù della salvaguardia della sicurezza e dell'ordine all'interno degli Istituti.

Dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 o.p. nella parte in cui non prevede che la persona detenuta possa essere ammessa, nei termini di cui in motivazione, a svolgere colloqui con il coniuge o il convivente senza il controllo a vista del personale di custodia, la pronuncia colma quel vuoto di tutela creato dalla precedente sentenza (Valenti, 2024).

Da ultimo, è necessario precisare che in dottrina sono sorti dubbi in merito alla natura del pronunciamento. Per alcuni, vedasi

Ruotolo (2024), la pronuncia è inscrivibile tra le sentenze additive ad attuazione progressiva, in quanto pur essendo auto applicativa in punto di diritto non può trovare concreta esecuzione. Si sottolinea, infatti, come la Corte sia consapevole delle oggettive condizioni materiali in cui versano gli Istituti di pena, condizioni che non permettono l'immediato recepimento del monito costituzionale.

Per altri, come Ruggieri (2024) e Giugni (2024b), essa rappresenta una additiva di principio. La dottrina richiamata ritiene che la sentenza, oltre a statuire l'incostituzionalità della legge, ripristini la conformità costituzionale della stessa indicando i principi dell'ordinamento dai quali è possibile ricavare le diverse soluzioni normativamente conformi. La Corte domanda al legislatore di intervenire e di dettare la disciplina in materia alla luce dei canoni individuati (Zagrebelsky, Marcenò e Pallante, 2014).

5. Le attuazioni del *dictum* della Corte costituzionale: i reclami dei detenuti

La sentenza della Corte costituzionale ha riconosciuto il diritto all'intimità intramuraria. Non solo lo ha cristallizzato, ma ha altresì dettato le condizioni per il suo esercizio dando concrete indicazioni all'Amministrazione penitenziaria per adeguarsi. La Consulta ha, così, aperto la strada all'esercizio effettivo del diritto.

A distanza di un anno dalla sentenza n. 10/2024, però, tutto è rimasto invariato (Aliprandi, 2025). Solo dopo il rigetto da parte di alcune Direzioni delle richieste di persone detenute che domandavano di poter svolgere colloqui intimi con il proprio partner e la presentazione da parte di questi di reclami giurisdizionali, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha predisposto delle prime linee guida.

Si proceda, però, con ordine. La procedura per presentare reclamo giurisdizionale è disciplinata dall'art. 35-*bis* o.p. Il rimedio è, invece, previsto dall'art. 69, comma 6, o.p. e rappresenta un istituto volto ad assicurare una tutela più incisiva dei diritti delle persone detenute in caso di violazioni da parte dell'Amministrazione penitenziaria che causino un danno attuale e grave (Ardita *et al.,* 2024).

Perché il reclamo sia ammissibile, è necessario che il detenuto sia titolare di un diritto riconosciuto dalla legge e che vi sia un nesso diretto tra la condotta dell'Amministrazione e la lesione dello stesso. In assenza di questa correlazione, il reclamo viene considerato generico e, quindi, inammissibile.

Questa, tuttavia, non è stata la sorte dei reclami presentati da due detenuti ristretti l'uno presso la Casa Circondariale di Terni e l'altro presso la Casa di reclusione di Parma, in mancanza dell'attuazione tempestiva di quanto scolpito nella sentenza costituzionale 10/2024.

Nell'ordinanza pronunciata dal Magistrato di sorveglianza di Spoleto[24], competente anche per il circondario dei tribunali di Terni, si legge che il detenuto, inserito nel circuito di alta sicurezza in relazione alla tipologia di reati in espiazione, tra cui ex art. 4-*bis* o.p., aveva richiesto alla Direzione della Casa Circondariale di poter trascorrere momenti di intimità con la propria compagna. Possibilità che avrebbe potuto concretizzare quel desiderio di genitorialità che, da tempo, lo stesso coltivava insieme alla donna, anche attraverso percorsi di procreazione medicalmente assistita.

L'Istituto di pena aveva negato una tale opportunità, facendo leva sulle difficoltà economiche e strutturali conseguenti alla pronuncia dei giudici costituzionali ovvero sulla necessità di attendere istruzioni dagli Uffici superiori. Dal rigetto della Direzione, inoltre, si evinceva come la stessa avesse intrapreso iniziative idonee all'attuazione della sentenza della Consulta procedendo a un sopralluogo per individuare locali idonei, azione che comunque non ha condotto all'attuazione del *dictum* in tempi ragionevoli.

Il DAP, con una nota prodotta nel corso del procedimento, reiterava i contenuti del provvedimento di rigetto, ma al contempo indicava l'area verde quale zona adatta alla collocazione di due blocchi abitativi prefabbricati da adibire a stanze dell'amore dichiarando di aver costituito un gruppo di lavoro per individuare le modalità operative ed omettendo qualsiasi riferimento alle tempistiche.

Il Magistrato di sorveglianza di Terni accoglieva il reclamo giurisdizionale avanzato dalla persona detenuta. Il giudice, nel vagliare i presupposti di cui sopra richiamava quanto statuito dalla Corte di Cassazione in una recente sentenza[25]: la richiesta di poter svolgere colloqui con la propria moglie in condizione intimità avanzata dal detenuto non costituisce una mera aspettativa, dal momento che tali colloqui costituiscono una legittima espressione del diritto all'affettività e alla coltivazione dei rapporti familiari.

Ad un maggior grado di dettaglio, prosegue la motivazione della magistratura di sorveglianza, il rigetto emesso dalla Direzione della Casa Circondariale di Terni non trova giustificazione nei profili soggettivi del detenuto. E detti colloqui, come si legge nella pronuncia dei giudici costituzionali, possono essere negati solo per ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina ovvero per il comportamento non corretto dello stesso detenuto o per ragioni giudiziarie in caso di soggetto ancora imputato.

La Direzione faceva pervenire la relazione comportamentale relativa all'interessato, dalla quale emergeva che lo stesso svolgeva ordinariamente colloqui visivi con la compagna, non sottoposti a provvedimenti di ascolto e registrazione, che il medesimo

[24] Magistrato di sorveglianza di Spoleto, 4 febbraio 2025, ordinanza n. 149.
[25] Cass., civ., sez. I, 2 gennaio 2025, sentenza n. 8. Vedi *supra*, paragrafo 1.

serbava una condotta in tutto regolare senza comportamenti disciplinarmente rilevanti e che non aveva fruito di esperienze di permesso premio.

Il rigetto della richiesta, continua il Magistrato di sorveglianza, non è personalizzato e individualizzato, ma si fonda esclusivamente sulle criticità organizzative incontrate dall'Istituto di pena. Tale considerazione fonda l'accoglimento del reclamo, posto che dalla condotta omissiva dell'Amministrazione sia derivato un grave ed attuale pregiudizio nei confronti del detenuto.

Le medesime osservazioni e motivazioni sono state formulate dall'Ufficio di sorveglianza di Reggio nell'Emilia[26] con riguardo a un caso del tutto analogo a quello sin qui analizzato. Sulla scorta della preminente esigenza di garantire alle persone detenute la possibilità di esprimere una normale affettività viene accolto il reclamo della persona detenuta.

Siffatte ordinanze, su un piano più generale, si pongono in linea di continuità con quanto affermato dalla Corte costituzionale e, anzi, ne costituiscono il pieno riconoscimento e accoglimento. Ne dà atto lo stesso Magistrato di sorveglianza di Spoleto, il quale sottolinea come, nelle more dell'intervento del legislatore, sono le stesse Amministrazioni della giustizia in tutte le articolazioni, centrali e periferiche, a dover dare attuazione alla decisione, ciascuna nel proprio ambito di competenza (Kalb, 2024; Ruggieri, 2024).

In entrambe le ordinanze, da ultimo, si sottolinea come il riconoscimento di tale diritto rappresenti una importante tappa nella trasformazione della pena, quale punizione carica di sofferenza, in sanzione dal volto costituzionale, traguardo già raggiunto da una larga maggioranza di ordinamenti europei.

Gli Uffici di sorveglianza statuiscono, infine, che l'Amministrazione penitenziaria debba consentire agli interessati di svolgere un colloquio visivo intimo, senza controllo della Polizia penitenziaria, entro 60 giorni dalla data di comunicazione dell'accoglimento del reclamo (Aliprandi, 2025; Gipponi, 2025).

Ad oggi, il termine è scaduto il 5 aprile 2025. Solo in data 11 aprile 2025, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha predisposto, come si accennava, delle prime linee guida per i Provveditori, i Direttori e i Comandanti di Reparto volte a recepire il *dictum* della Corte, di cui si dirà nel prossimo paragrafo.

6. Le nuove linee guida del DAP

Il DAP ha, dunque, dettato delle linee guida[27] con cui ha recepito i principi dettati dalla Corte costituzionale, riconoscendo la possibilità per i detenuti di avere dei colloqui

[26] Magistrato di sorveglianza di Reggio nell'Emilia, 10 febbraio 2025, ordinanza n. 383.
[27] Il documento è reperibile al seguente link https://www.gnewsonline.it/affettivita-in-carcere-le-linee-guida-del-dap/.

intimi, pur sempre inquadrati giuridicamente ex artt. 18 o.p. e 37 reg. es.[28].

Il Dipartimento, così, prende atto di quanto statuito dai Magistrati di sorveglianza e afferma, in apertura, che "la mancanza di spazi sufficienti a soddisfare tutte le domande non può costituire ragione di rigetto della richiesta" (paragrafo 4).

In detto documento si prevede che gli Istituti penitenziari italiani debbano dotarsi di una camera arredata con un letto e con annessi servizi igienici al fine di garantire il diritto all'intimità. Ivi si specifica, inoltre, come la biancheria non sarà fornita dalla Direzione, ma sarà premura delle persone autorizzate al colloquio dotarsi del necessario. Tale fornitura sarà sottoposta a controllo; controllo che riguarderà anche i terzi ammessi.

Le zone antistanti i locali a ciò adibiti nonché i percorsi per raggiungere detti spazi saranno videosorvegliati per garantire la sicurezza. A tal fine, inoltre, si dispone che sarà preclusa la possibilità di chiudere dall'interno la porta di accesso, in quanto la Polizia penitenziaria sarà chiamata ad entrarvi in caso di necessità.

Per quanto concerne, d'altro lato, le persone ammesse ai colloqui bisogna distinguere. Come già affermato dalla Consulta, non possono essere autorizzati allo svolgimento di tali visite i detenuti sottoposti a regimi detentivi speciali di cui agli artt. 41-*bis* e 14-*bis* o.p. Per le richieste che, invece, verranno avanzate dalla restante popolazione carceraria andrà condotto un accertamento caso per caso da parte della Direzione.

Quest'ultima, ai fini del rilascio dell'autorizzazione, dovrà prendere in considerazione il comportamento intramurario del detenuto ovvero eventuali motivi ostativi, quali ragioni di sicurezza.

A ciò si aggiunga che l'ammissione ai colloqui intimi può essere negata o revocata nei casi in cui il detenuto venga trovato in possesso di sostanze stupefacenti, cellulari o – più in generale – oggetti vietati.

In ragione dell'impossibilità di trovare spazi adeguati allo svolgimento di visite intime, il DAP individua criteri di priorità che devono guidare le Direzioni. Si accorderà precedenza "ai detenuti che non beneficiano di permessi premio, né di altri benefici penitenziari che consentano di coltivare i rapporti affettivi all'esterno e ai detenuti, compresi gli imputati, che a parità di condizioni con altri devono espiare pene più lunghe e che sono in stato di privazione della libertà da più tempo" (paragrafo 4).

Da ultimo, pare opportuno chiarire chi siano le persone terze che possono accedere ai colloqui in esame. Tra queste rientrano certamente il/la coniuge e la parte dell'unione civile, le quali possono documentare il rapporto attraverso l'atto registrato presso l'anagrafe competente ovvero

[28] I colloqui intimi, quindi, avranno durata di due ore e si aggiungeranno al numero delle visite già previste per legge.

mediante autocertificazione. Sono autorizzate altresì le persone che convivevano stabilmente con il detenuto: la Direzione, in questo caso, può domandare l'integrazione della documentazione citata.

Alla luce di dette coordinate, spetterà alle singole Direzioni penitenziarie garantire il pieno esercizio del diritto all'affettività intramuraria su tutto il territorio italiano, nell'auspicio che ciò non avvenga a macchia di leopardo.

7. Il diritto all'affettività in una prospettiva di diritto comparato

Il presente paragrafo ha l'obiettivo di mettere in luce le differenze e le analogie esistenti tra le discipline in tema di diritto all'affettività e alla sessualità apprestate da diversi ordinamenti europei.

Si deve dare atto, infatti, come alcuni Paesi hanno inteso superare un assetto di totale chiusura e proibizionismo verso la coltivazione degli affetti e dell'intimità da parte dei detenuti. Spagna, Francia e alcuni *lander* tedeschi, infatti, hanno riconosciuto tale esigenza e hanno risposto alla stessa individuando sistemi volti a garantire visite coniugali efficaci, anche dal punto di vista logistico e organizzativo (Grieco, 2022).

L'analisi si concentra sulla normativa di quegli Stati che da tempo riconoscono il diritto in oggetto, la cui legislazione e prassi applicativa costituiscono un modello di riferimento utile per sviluppare considerazioni critiche, soprattutto riguardo all'impatto che tale riconoscimento può avere sul rischio di recidiva.

7.1. Il modello spagnolo

La Spagna riconosce il diritto all'affettività dal 1996, da quasi vent'anni. L'ordinamento spagnolo contempla, invero, diverse soluzioni che permettono ai detenuti di coltivare all'esterno o all'interno dell'Istituto penitenziario i propri affetti e, in generale, le proprie relazioni[29] (Ramos Vázquez, 2019).

È opportuno precisare, fin dal principio, come il diritto a mantenere relazioni con il mondo esterno è scolpito nell'art. 4, comma 2, lett. e) del *Reglamento penitenciario* (ovvero il *Real Decreto* 190/1996, 9 *de febrero,* conosciuto con la sigla R.P.), ma come lo stesso non si atteggi a diritto fondamentale. La Costituzione spagnola, analogamente alla nostra, prevede esclusivamente che le pene privative della libertà debbano tendere alla rieducazione e al reinserimento sociale del detenuto [30] (De Diego Arias, 2015; Guerrero Picò, 2023).

[29] Per un approfondimento si legga la sentenza 3 giugno 1987, n. 89 del Tribunale costituzionale spagnolo.

[30] Artículo 25: «2. Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En

Per ciò che concerne il mantenimento dei legami affettivi *extra moenia,* i detenuti possono domandare ed ottenere dei permessi premio: i c.d. *permisos ordinarios* (art. 154[31] R.P.). La durata di tali benefici può prolungarsi fino a sette giorni, ma in ogni caso i permessi in esame non possono essere concessi in numero maggiore a quarantotto giorni l'anno (Amerio *et al.*, 2019; Grieco, 2022).

A latere di detti benefici, la legge contempla i c.d. *permisos extraordinarios* (Aranda Ocaña e Forero Cuéllar, 2019), la cui disciplina ricalca in parte quella dei permessi premio di cui all'art. 30-*ter* o.p. È, tuttavia, necessario sottolineare come l'ordinamento spagnolo, in virtù dell'art. 155, comma 1, del *Reglamento penitenciario*, permette alle persone detenute di ottenere siffatte misure non solo in caso di morte o grave malattia di prossimi congiunti, ma anche – e soprattutto – per comprovati motivi di natura analoga[32].

Per coloro che non possiedono i requisiti per accedere ai permessi sopra citati (Ramos Vázquez, 2019), l'ordinamento spagnolo prevede una terza via per mantenere vivi i rapporti familiari anche all'interno delle mura del carcere (Grieco, 2022).

L'art. 45 del Regolamento penitenziario, invero, impone l'individuazione e la creazione di appositi locali per incontrare i coniugi o, più in generale, i propri familiari (Ramos Vázquez, 2019). Il primo comma stabilisce, infatti, che "*todos los establecimientos penitenciarios dispondrán de locales especialmente adecuados para las visitas familiares o de allegados de aquellos internos que no disfruten de permisos ordinarios de salida*".

La disposizione in commento prevede e disciplina, da un lato, le c.d. *comunicaciones íntimas y familiares* e, dall'altro, le c.d. *comunicaciones de convivencia.*

Attraverso il primo istituto la persona ristretta può incontrare all'interno del penitenziario il proprio partner e avere relazioni sessuali una volta al mese. La durata di tale incontro, a mente del comma 3 della norma, non può essere superiore a tre ore ed inferiore ad una (Ramos Vázquez, 2019).

Benché la normativa in esame sia chiara nello specificare che i minori non possono prendere parte a siffatte visite (Guerrero

todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad.».

[31] Artículo 154. Permisos ordinarios. «1. Se podrán conceder, previo informe preceptivo del Equipo Técnico, permisos de salida ordinarios de hasta siete días de duración como preparación para la vida en libertad, hasta un total de treinta y seis o cuarenta y ocho días por año a los condenados clasificados en segundo o tercer grado respectivamente, siempre que hayan extinguido la cuarta parte de la condena o condenas y no observen mala conducta».

[32] Artículo 155. Permisos extraordinarios. «1. En caso de fallecimiento o enfermedad grave de los padres, cónyuge, hijos, hermanos y otras personas íntimamente vinculadas con los internos o de alumbramiento de la esposa o persona con la que el recluso se halle ligado por similar relación de afectividad, así como por importantes y comprobados motivos de análoga naturaleza, se concederán, con las medidas de seguridad adecuadas en su caso, permisos de salida extraordinarios, salvo que concurran circunstancias excepcionales que lo impidan».

Picò, 2023), non appare con evidenza chi possa avervi accesso. Nessun articolo detta requisiti o prevede che la relazione tra il detenuto e il terzo sia preesistente o abbia carattere di stabilità. Si dovrebbe, allora, ritenere che autorizzati a far ingresso siano sia i partner uniti da un forte legame (uniti in matrimonio, ad esempio) ovvero partner occasionali (Ramos Vázquez, 2019).

Tuttavia, la *Instrucción de la Secretaría general de instituciones penitenciarias* n. 24 del 1996 e poi la *Instrucción de la Secretaría general de instituciones penitenciarias* n. 4 del 2005 stabiliscono che non possono essere concesse tali visite laddove non sia possibile dimostrare documentalmente il carattere stabile della relazione ovvero che questa abbia durata inferiore a sei mesi[33] (Amelang, 2019; Guerrero Picò, 2023; Ramos Vázquez, 2019).

Di norma, detta prova viene prodotta con facilità attraverso la presentazione del certificato di stato di famiglia (Guerrero Picò, 2023). L'operazione, tuttavia, può risultare complessa. Talvolta, infatti, si cerca di provare il rapporto mediante il numero di incontri e le chiamate tra la coppia prima dell'ingresso in carcere (Amelang, 2019) o comunque tramite dichiarazioni giurate o qualsiasi altro mezzo di prova (Guerrero Picò, 2023).

Le *comunicaciones familiares*, invece, sono disciplinate dal comma 5 dell'art. 45 R.P. L'Amministrazione penitenziaria – previa richiesta dell'interessato – può ammettere il detenuto a ricevere una visita mensile da parte dei suoi familiari. L'istituto, nelle sue fattezze, appare simile ai colloqui familiari previsti dal nostro ordinamento.

Per altro verso ancora, il legislatore spagnolo disciplina le *comunicaciones de convivencia*. L'art. 45, comma 6, R.P. stabilisce come queste si possono effettuare alla presenza di massimo sei parenti, tra cui minori di età massima di dieci anni; numero che, tuttavia, può essere derogato dalla Direzione (Amerio *et al.,* 2019).

La *ratio* di tale istituto, che ne detta le peculiarità, può essere ravvisata nella possibilità riconosciuta al detenuto di trascorrere con l'intera famiglia un momento sereno e condividere attimi della propria quotidianità, per riconoscersi e ritrovarsi.

L'assunto è dimostrato dalla previsione di cui all'art. 3.2, lett. d)[34], della *Instrucción de la Secretaría general de instituciones penitenciarias* n. 24 del 1996: ivi si prevede, infatti, come i locali in cui hanno luogo dette visite sono provvisti di mobili, distributori automatici e prodotti alimentari, tutti elementi che

[33] Art. 3. Comunicaciones íntimas, familiares y de convivencia (art. 45 R.P.). [...] 3.1. Íntimas y familiares: c) con carácter general, no se concederán comunicaciones íntimas a los internos con personas que no puedan acreditar documentalmente la relación de afectividad o que hayan celebrado otra con anterioridad con persona distinta a la solicitada, en cuyo caso será necesario que exista, al meno, una relación de estabilidad de 6 meses de duración.

[34] Art. 3. Comunicaciones íntimas, familiares y de convivencia (art. 45 R.P.): «[...] 3.2. De convivencia: d) los locales estarán provistos de mobiliario, máquinas expendedoras de refrescos, cafés y productos alimenticios, que permitan si fuera necesario, celebrarse sin limitación del horario de comidas [...]».

mettono le persone in condizione di condividere pasti.

Alla luce di tale disciplina, ci si può chiedere se il riconoscimento e l'effettivo esercizio del diritto all'affettività dei detenuti abbia qualche impatto sulla popolazione carceraria.

Alcuni studiosi[35] hanno condotto una ricerca tra le persone che abitano le carceri catalane e spagnole, analizzando quali tipi di contatti familiari siano più rilevanti per il detenuto e se vi sia qualche associazione tra il mantenimento del legame familiare e il fenomeno della recidiva (Martí e Cid, 2015).

Hanno esaminato, da un punto di vista quantitativo, le banche dati carcerarie che registrano il numero e il tipo di visite ricevute durante il periodo di detenzione. Non solo, a ciò hanno affiancato anche il lavoro sul campo, sottoponendo a uomini detenuti[36], responsabili di delitti contro il patrimonio, interviste semi strutturate.

La ricerca mette in luce come i contatti più significativi sono quelli con i genitori e i partner. Le visite da parte di queste persone innescano, nel soggetto recluso, il desiderio di ripagare i familiari per il sostegno ricevuto o di impegnarsi in una relazione di coppia. La forza dei legami familiari è, tuttavia, più debole al ricorrere di certe condizioni, come ad esempio un lungo periodo di detenzione o l'influenza di un ambiente criminogeno.

L'analisi qualitativa mostra, inoltre, come il rapporto con la propria famiglia può rappresentare un fattore di stress, soprattutto quando nella fase post-penitenziaria la persona, non più detenuta, non è in grado di provvedere ai bisogni primari dei membri.

Ciò può persino comportare una maggiore responsabilità economica da parte del detenuto che ora risponde del mantenimento dei propri familiari; tensione economica che è particolarmente evidente nel caso di ruoli paterni (Martí *et al.,* 2015).

A fronte di alcune ricerche che riportano come tale sistema riduca la recidiva (Grieco, 2022), lo studio qui proposto evidenzia come i legami con il partner e genitori non sono direttamente associabili alla diminuzione di siffatto fenomeno.

L'analisi afferma che non è sufficiente il mero consolidamento delle relazioni preesistenti, se – dopo l'esecuzione della pena – manchi un supporto materiale concreto, come un ingresso economico su cui contare (Martí *et al.,* 2015). Si osserva, in definitiva, come su molti ex detenuti uomini gravi il peso di essere la principale, se non l'unica, fonte di reddito per il nucleo familiare; senza effettive possibilità di reinserimento

[35] Vedasi Martí, J., Cid, J. (2015), *Encarcelamiento, lazos familiares y reincidencia. Explorando los límites del familismo,* in Revista Internacional de Sociología, 73 (1), disponibile al seguente link Encarcelamiento, lazos familiares y reincidencia. Explorando los límites del familismo | Revista Internacional de Sociología.

[36] Il numero finale di partecipanti è stato di 67, di cui 2 sono stati eliminati a causa di informazioni incomplete. Di questi 65 casi analizzati la pena media che devono ancora scontare è di 35,28 anni. Il 26,2% si trova in libertà vigilata, il 33,8% in regime aperto (che appare ascrivibile al nostro istituto della semilibertà) e il 40% in regime chiuso (simile ai connotati del nostro circuito di alta sicurezza).

lavorativo il rischio di recidiva aumenta (Martí *et al.,* 2015).

7.2. L'esperienza francese

La Francia riconosce il diritto a coltivare rapporti significativi *intra moenia* a partire dal 2009. Il dibattito sul tema, però, era sorto ben prima: negli anni Ottanta un gruppo di ex detenuti aveva avuto il coraggio di testimoniare la "frustrazione sessuale che si vive in carcere e del dolore che essa crea" (Crétenot, 2013, p. 19; Grieco, 2022, p. 94) e, così, si iniziò a parlare con sempre più insistenza del diritto all'affettività delle persone ristrette.

La pubblicazione di studi in materia di salute mentale, che evidenziavano gli impatti psicosomatici dell'astinenza sessuale dei detenuti (Grieco, 2022; Perrin, 1985 e Gonin, 1991 in Crétenot, 2013), condusse l'Amministrazione penitenziaria a introdurre e, poi, sperimentare nel 2003 piccole unità di vita familiare in alcune carceri francesi (Delledonne, 2023; Della Bella, 2016).

Nonostante la proposta di creare delle unità abitative intramurarie per permettere i colloqui intimi fosse stata accettata dal Ministero della Giustizia francese già nel 1997 (Delledonne, 2023), solo con la riforma dell'ordinamento penitenziario, attuata attraverso la *loi pénitentiaire* n. 2009-1436 *du 24 novembre 2009*, vengono istituzionalizzate le c.d. *unités de vie familiale* (UVF) e i c.d. *parloirs familiaux* (Delledonne, 2023; Grieco, 2022).

L'art. 36 della legge menzionata[37], nello specifico, riconosce a tutti i detenuti la possibilità, oltre a ricevere colloqui ordinari (Crétenot e Liaras, 2013), di avere almeno una visita trimestrale in una struttura posta all'interno del perimetro dell'Istituto, ma fuori dal blocco principale (Amerio *et al.*, 2019).

Le *unités de vie familiale* sono, quindi, piccoli appartamenti composti da una o due camere da letto, un bagno e una cucina ove, a fronte di una loro richiesta, le persone detenute possono ricevere il proprio partner o la propria famiglia e trascorrere con loro del tempo apprezzabile[38] senza essere sottoposti a controllo di sorveglianza diretto (Della Bella, 2016; Grieco, 2022; Marcetti, 2024; Oleandri, 2024). All'interno di dette unità i detenuti e i familiari possono condividere pasti, come nella quotidianità.

Allo stesso modo e con la stessa cadenza, il detenuto è posto nelle condizioni di esercitare il suo diritto, incontrando i propri familiari nei c.d. *parloirs familiaux*. Si tratta di stanze di piccola metratura (di circa 10-12

[37] Article 36. «Les unités de vie familiale ou les parloirs familiaux implantés au sein des établissements pénitentiaires peuvent accueillir toute personne détenue. Toute personne détenue peut bénéficier à sa demande d'au moins une visite trimestrielle dans une unité de vie familiale ou un parloir familial, dont la durée est fixée en tenant compte de l'éloignement du visiteur. Pour les prévenus, ce droit s'exerce sous réserve de l'accord de l'autorité judiciaire compétente».

[38] Il periodo di tempo è compreso tra le 6 e 72 ore (Crétenot, 2013; Oleandri, 2024).

metri), costruite in quei penitenziari che non sono dotati degli spazi necessari per far sorgere le UVF (Della Bella, 2016; Grieco, 2022; Marcetti, 2024).

In siffatto caso, i detenuti possono ricevere i propri compagni o membri della famiglia per un massimo di sei ore, ogni sei mesi (Grieco, 2022). La durata degli incontri è determinata tenendo conto della lontananza del visitatore, per garantire l'effettività del diritto.

La disposizione in commento è stata, però, abrogata dall'art. 7 dell'ordinanza n° 2022-478 *du* 30 *mars* 2022 per essere poi trasfusa nel Codice penitenziario (*Code pénitentiaire*). L'art. R341-15[39] prevede i *parloirs* e l'art. R341-16[40] le UVF. La disciplina dei due istituti è comune ed è dettata dagli artt. R341-11 a R341-14 della normativa citata.

È necessario sottolineare che, per quanto riguarda l'accesso alle UVF, la legislazione francese accorda priorità ai detenuti che, nel breve periodo, non possono fruire di permessi (Crétenot, 2013).

Per accedere ad entrambe le tipologie di visite sia le persone recluse – sia esse condannate in via definitiva o imputate (Della Bella, 2016) – che le persone esterne, i familiari, devono presentare una richiesta di autorizzazione. Tutti i membri della famiglia, compresi i minori purché accompagnati da un adulto, possono accedere a tali misure. Il numero massimo di persone compresenti oscilla tra 3 e 4 (Crétenot, 2013).

La normativa di dettaglio è poi prevista dalla Circolare del 4 dicembre 2024, n. JUSK1440060N[41] ove si specifica chi sono i beneficiari che possono accedere alle UVF. Il termine «familiari» è inteso in senso ampio e, infatti, ricomprende: ascendenti e discendenti, fratelli e sorelle, coniugi, l'altra parte dell'unione civile, conviventi *more uxorio* e, più in generale, tutte quelle persone che possono provare un legame di parentela o di affinità giuridica con la persona detenuta o un progetto familiare condiviso con la stessa (Delledonne, 2023).

Da un recente studio[42] (Tourat, 2019), che ha considerato le diverse forme di visita all'interno dei penitenziari, è emerso che i parenti che tendono con più frequenza a far

[39] Article R341-15. «Les parloirs familiaux sont des locaux spécialement conçus afin de permettre aux personnes détenues de recevoir, sans surveillance continue et directe, des visites des membres majeurs de leur famille ou de proches majeurs accompagnés, le cas échéant, d'un ou de plusieurs enfants mineurs, pendant une durée de six heures au plus au cours de la partie diurne de la journée».

[40] Article R341-16. «Les unités de vie familiale sont des locaux spécialement conçus afin de permettre aux personnes détenues de recevoir, sans surveillance continue et directe, des visites des membres majeurs de leur famille ou de proches majeurs accompagnés, le cas échéant, d'un ou de plusieurs enfants mineurs, pendant une durée comprise entre six heures et soixante-douze heures. La durée de la visite en unité de vie familiale est fixée dans le permis».

[41] Il testo normativo è disponibile su https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/39078.

[42] L'autrice della ricerca ha intervistato 60 parenti, tra genitori, partner, fratelli, amici e altri membri della famiglia. La maggior parte di questi proveniva da contesti sociali svantaggiati, simili a quelli dei detenuti stessi.

visita sono di sesso femminile o, comunque, svolgono ruoli tradizionali di cura.

Appare opportuno, al fine di avere un quadro quanto più completo del funzionamento delle UVF e dei *parloirs* in Francia, fornire qualche dato aggiornato. Il Ministero della Giustizia francese (Ministère de la Justice, 2024) riporta sul suo sito, che nel 2024, si potevano contare i *parloirs* in 38 Istituti penitenziari e le UVF in 59 stabilimenti penitenziari, a fronte di una presenza di 186 Istituti dislocati sul territorio. Il dato riportato risulta coerente con quello segnalato dal quotidiano *Le Journal du Dimanche* che afferma come, in questi Istituti di pena, sono stati costruiti ben 192 appartamenti[43].

Ma qual è l'impatto di siffatte visite che garantiscono un rapporto genuino e intimo con la propria famiglia[44]?

Certo è il risultato di alcune ricerche che, già nel 2013, avevano messo in luce come tali misure abbiano consentito ai detenuti di mantenere vivi i rapporti con le proprie famiglie, figli inclusi, che magari avevano smesso di recarsi alle visite in carcere[45] (Crétenot, 2013).

"L'ambiente accogliente e l'intimità dell'incontro sono più appropriati a scambi di qualità rispetto alle stanze delle visite. Ciò incoraggia i parenti del detenuto a investire tempo nella visita, in quanto non più preoccupati dello stress creato dalla mancanza di *privacy*, dell'ansia proveniente dai segni della prigionia e dell'incontro frustrante che deriva da queste condizioni" (Rambourg, 2006 citato da Crétenot, 2013, p. 20).

A ciò si aggiunga che come sia stato dimostrato che "tali misure riducono la tensione in carcere, consentendo al personale di adottare un differente approccio verso i detenuti" (Crétenot, 2013, p. 20)[46].

7.3. L'esempio tedesco

La competenza in materia penitenziaria, per ciò che concerne l'ordinamento tedesco, spetta a ogni singolo *land* a partire dalla Riforma del federalismo – c.d. *Föderalismusreform* – datata 2006 (Caterina, 2023).

Ne deriva la mancata uniformità nelle legislazioni dei singoli Stati federali, tanto che in alcuni di essi il diritto all'affettività non viene garantito[47]. Vi è, però, un elemento in

[43].https://www.lejdd.fr/societe/unites-de-vie-familiale-la-face-tres-intime-des-prisons-142077.

[44] In senso critico si veda Touraut (2019).

[45] La possibilità dei familiari di far visita ai propri cari dipende, comunque, dalla posizione geografica del luogo di detenzione e altresì dal costo degli spostamenti per raggiungere l'Istituto di pena. Bechlivanou Moreau (2013) rileva, infatti, come molto spesso il diritto all'affettività e alla sessualità della persona ristretta non viene in concreto esercitato viste le resistenze materiali e finanziarie citate, con evidenti ricadute negative anche sulla famiglia stessa.

[46] Il pensiero viene anche ripreso da Grieco, 2022.

[47] Come, ad esempio, la Baviera e il Baden Württemberg. Altri, come i *Länder* Berlino, Brandeburgo, Brema, Amburgo, Meclemburgo-Pomerania, Bassa Sassonia, Renania-Palatinato, Saarland, Sassonia, Sassonia-Anhalt, Schleswig Holstein e Turingia, prevedono una disciplina più flessibile e garantista. Vedasi (Caterina, 2023).

comune a tutte: ciascuna legge riconosce il diritto dei detenuti a ricevere visite costanti dal mondo esterno (Graebsch e Schorsch, 2019).

Ciò posto, però, in molti *lander* tedeschi sono stati predisposti piccoli appartamenti attrezzati ove i detenuti, che scontano pene lunghe, possono incontrare i propri cari (Grieco, 2022). Le persone ristrette, invero, possono beneficiare di visite di lunga durata (*Langzeitbesuche*): colloqui finalizzati alla riscoperta dell'intimità, durante i quali vige il divieto assoluto, per gli Agenti di Polizia penitenziaria, di sottoporre a sorveglianza diretta e continua i soggetti coinvolti (Caterina, 2023; Marcetti, 2024).

Ai singoli *lander* è, poi, rimessa la legislazione di dettaglio che specifica quali siano requisiti che i detenuti devono possedere per ottenere l'autorizzazione a dette visite (Caterina, 2023).

Le prime sperimentazioni sulle visite di lunga data sono state condotte presso il carcere di Bruchsal, nello stato di Baden- Württemberg a partire dal 1984. Tuttavia, il primo *land* a introdurre l'istituto citato è stato quello della Renania Settentrionale Westfalia, nel 1989 (Caterina, 2023).

L'art. 19 della legge sull'esecuzione penale di tale ultimo Stato, invero, permette alle persone ristrette di mantenere un rapporto affettivo o intimo con i propri familiari. La disposizione, oltre a dettare i presupposti e le modalità con cui avvengono le normali visite tra i detenuti e il mondo esterno, individua la possibilità per i primi di essere ammessi allo svolgimento di colloqui non supervisionati. Ivi si afferma, nello specifico, che i condannati possono trascorrere almeno due ore con la famiglia, se questo risulta finalizzato al consolidamento del legame familiare, genitoriale o di coppia (Caterina, 2023).

8. Conclusioni

Il riconoscimento del diritto all'affettività, all'intimità e alla sessualità delle persone private della libertà personale rappresenta oggi uno dei temi più rilevanti e controversi nel panorama del diritto penitenziario italiano. Tale diritto, per lungo tempo ignorato o relegato a una dimensione marginale, ha recentemente acquisito nuova centralità a seguito dell'intervento della Corte costituzionale e della successiva adozione delle linee guida da parte del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP), che ne recepiscono i principi fondamentali.

Nonostante l'apparente conclusione del percorso normativo, la fase attuativa risulta ancora incerta e frammentata. L'effettiva implementazione delle disposizioni è, infatti, rimessa all'autonomia organizzativa delle singole Case Circondariali e di Reclusione, con il rischio di determinare significative disomogeneità territoriali nell'accesso a tale diritto.

Qualcosa, però, si è già mosso: venerdì 18 aprile 2025 la persona detenuta che aveva presentato reclamo giurisdizionale alla Magistratura di sorveglianza nel febbraio di quest'anno ha potuto incontrare la propria compagna all'interno della Casa

Circondariale di Terni (IlPost, 2025). Tale episodio, oltre a rappresentare il primo colloquio intimo in carcere in Italia, segna simbolicamente l'avvio di una nuova fase nella gestione della vita affettiva e relazionale all'interno degli istituti penitenziari.

Incerte sono, tuttavia, le modalità e le tempistiche con cui le altre Amministrazioni penitenziarie compiranno questa importante trasformazione: da totale chiusura dal mondo esterno e proibizionismo delle relazioni sessuali ad apertura.

Al momento, si stima che solo 32 Istituti di pena – a fronte di un totale di 190 carceri dislocate sul territorio nazionale – siano in grado di allestire le stanze dell'affettività, stante la necessità di idonei spazi (Famà, 2025).

Alla luce delle recenti novità intervenute durante la stesura del presente contributo, il tema si configura come di stringente attualità e merita un'attenta riflessione non solo sul piano giuridico, ma anche su quello etico, sociale e comparatistico. Solo una piena attuazione delle linee guida del DAP potrà consentire un confronto sistematico con gli ordinamenti europei che da tempo hanno riconoscono tali diritti nell'ambito del proprio assetto istituzionale.

BIBLIOGRAFIA

Aliprandi, D. (2025), *Dopo l'ordinanza per il detenuto di Parma si riparla di affettività,* in *Il Dubbio*, disponibile in https://ristretti.org/dopo-lordinanza-per-il-detenuto-di-parma-si-riparla-di-affettivita.

Amelang, D. (2019), *Lo derechos sexuales de las personas presas,* in *El salto diario*, La conquista del derecho, disponibile in https://www.elsaltodiario.com/conquista-derecho/derechos-sexuales-presas.

Amerio, L., Manca, V. (2019), *Forma attiva e passiva del verbo amare: riflessioni a margine delle prime applicazioni del D. lgs. n. 123/2018 in materia di affettività e sessualità,* in *Giurisprudenza Penale Web*, 9, p. 1-23.

Anselme, F. (2024), *Unités de vie familiale: la face (très) intime des prisons,* disponibile su https://www.lejdd.fr/societe/unites-de-vie-familiale-la-face-tres-intime-des-prisons-142077.

Aranda Ocaña, M., Forero Cuéllar, A. (2019), *Prison conditions in Spain,* European Prison Observatory, disponibile al seguente link https://www.prisonobservatory.org/.

Ardita, S., Degl'Innocenti, L., Faldi, F., (2024), *Diritto penitenziario. Quinta edizione*, Laurus Robuffo.

Associazione Antigone, *Amicus Curiae sull'ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale n. 23/2023*.

Bechlivanou Moreau, G. (2013*), Rendre plus effectif le droit au maintien des liens familiaux,* in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé,* n. 1(1), p. 137-147.

Bonetti, M. (2004), *Tutela della riservatezza ed ambito penitenziario,* in *Rivista Italiana di Diritto e Procedurale Penale*, fascicolo 3, p. 846-881.

Bortolato, M. (2024), *Il diritto all'intimità del colloquio: osservazioni a Corte Cost. 10/2024*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fascicolo 1, p. 100-110.

Cambi, F. (1999), *Affettività*, in *Enciclopedia Treccani,* disponibile al seguente link https://www.treccani.it/enciclopedia/affettivita_(Universo-del-Corpo)/.

Casiraghi, R. (2023), *La dimensione del diritto del detenuto alle visite familiari fra atti sovranazionali, Corte di Strasburgo e Corte costituzionale,* in *Rivista Italiana di Diritto e Procedurale Penale*, fascicolo 3, p. 1225-1232.

Caterina, E. (2023), *Germania*, in Passaglia, P. (a cura di), *Detenuti e diritto alla sessualità intramuraria,* in *Servizio studi della Corte costituzionale,* Area di diritto comparato, p. 18-26.

Ceraudo, F. (1988), *Principi fondamentali di medicina penitenziaria,* Servizio editoriale universitario di Pisa.

Comitato Nazionale per la Bioetica (2013), *La salute "dentro le mura"*, su https://bioetica.governo.it/media/1825/p113_2013_salute-dentro-le-mura_it.pdf.

Clemmer, D. (1941), *The Prison Community,* The Christopher Publishing house, in *Carcere e società liberale*, trad. it. Santoro, E. (1997), Giappichelli.

Crétenot, M. (2013), *Dalle prassi nazionali alle linee guida europee: iniziative interessanti nella gestione penitenziaria,* European Prison Observatory. Detenion conditions in the European Union in http://www.osservatorioantigone.it/upload2/uploads/docs/Reportepo.pdf.

Crétenot, M., Liaras, B. (2013), *Prison conditions in France,* European Prison Observatory, documento consultabile su https://www.prisonobservatory.org/.

De Diego Arias, J. L. (2015), *El derecho a la intimidad de las personas reclusas,* in *Ministerio del Interior*, disponibile su https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/instituciones-penitenciarias/El_derecho_a_la_intimidad_de_las_personas_reclusas_126160287.pdf.

Della Bella, A. (2016), *Riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute: uno sguardo all'esperienza francese*, prodotto nell'ambito degli Stati Generali dell'Esecuzione penale, documento disponibile sul sito https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/SGEP_tavolo14_allegato3.pdf.

Delledonne, G. (2023), *Francia*, in Passaglia, P. (a cura di), *Detenuti e diritto alla sessualità intramuraria,* in *Servizio studi della Corte costituzionale*, Area di diritto comparato, p. 15-18.

De Vito, R. (2024), *Frammenti di un nuovo discorso amoroso: la Corte costituzionale n. 10/2024 e l'affettività in carcere*, in *Questione Giustizia,* disponibile al seguente link https://www.questionegiustizia.it/articolo/corte-cost-affettivita.

Famà, I. (2025), *Oggi il primo "colloquio intimo" nella storia delle carceri italiane,* in *Ristretti Orizzonti*, disponibile al seguente link https://ristretti.org/oggi-il-primo-colloquio-intimo-nella-storia-delle-carceri-italiane

Fiorentin, F. (2013), *Detenzione e tutela dell'affettività dopo la sentenza costituzionale n. 301 del 2012,* in *Giur. Merito*, fascicolo 5, p. 974-994.
Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (2023), *Relazione al Parlamento*, Roma.

Gipponi, A. (2025), *Affettività e sessualità in carcere: i tribunali ricordano allo Stato che è un diritto da garantire*, in Associazione Antigone e disponibile al seguente link https://antigoneonlus.medium.com/affettivit%C3%A0-e-sessualit%C3%A0-in-carcere-i-tribunali-

ricordano-allo-stato-che-%C3%A8-un-diritto-da-garantire-08c4596b3c02.

Giugni, I. (2024a), *Affettività in carcere. Note in attesa dell'attuazione di Corte cost., sentenza n. 10 del 2024,* in *Osservatorio Costituzionale*, fascicolo 4, p. 286-307.

Giugni, I. (2024b), *Diritto all'affettività delle persone detenute: la Corte costituzionale apre ai colloqui intimi in carcere,* in *Sistema penale*, p. 1-15.

Gonin, D. (1991), *La Santé incarcérée*, L'archipel, Paris.

Graebsch, C., Schorsch M. (2019), *Prison conditions in Germany,* European Prison Observatory, in https://www.prisonobservatory.org/.

Grieco, S. (2022), *Il diritto all'affettività delle persone recluse. Un progetto di riforma tra esigenze di tutela contrapposte,* Editoriale Scientifica, Napoli.

Guerrero Picò, C. (2023), *Spagna*, in Passaglia, P. (a cura di), *Detenuti e diritto alla sessualità intramuraria,* in *Servizio studi della Corte costituzionale*, Area di diritto comparato, p. 37-42.

Iadicicco, M. P. (2022), *Detenzione e "nuovi" diritti. Il controverso inquadramento delle istanze connesse all'affettività e alla sessualità nell'esecuzione penale,* in *BioLaw Journal*, Rivista di BioDiritto, n. 4/2022, p. 155-176.

IlPost (2025), *A Terni si è svolto il primo colloquio intimo in un carcere italiano*, disponibile al link riportato di seguito https://www.ilpost.it/2025/04/19/carcere-terni-primo-colloquio-intimo/

Kalb, L. (2024), *La Corte costituzionale ammette i colloqui "intimi" in carcere*, in *Diritto & Giustizia*, fascicolo 19, pag. 2-8.

Lorenzetti, A. (2024), *Il sistema delle fonti nel settore penitenziario. Una prospettiva di diritto costituzionale*, Editoriale Scientifica.

Manca, V. (2024), *Illegittimo il divieto di colloqui intimi con i familiari per le persone detenute*, un commento alla Corte Cost., 26 gennaio 2024, n. 10.

Marcetti, C. (2024), *Degli affetti e delle pene,* in *Fuori Binario,* disponile al seguente link https://ristretti.org/degli-affetti-e-delle-pene.

Martí, J., Cid, J. (2015), *Encarcelamiento, lazos familiares y reincidencia. Explorando los límites del familismo,* in *Revista Internacional de Sociología,* 73 (1), disponibile al seguente link Encarcelamiento, lazos familiares y reincidencia. Explorando los límites del familismo | Revista Internacional de Sociología.

Ministère de la Justice (2024), *La justice en France. La prise en charge en détention,* disponibile al seguente link https://www.justice.gouv.fr/justice-

france/prise-charge-personnes-condamnees-ou-prevenues/prise-charge-detention

Oleandri, A. (2025), *La politica viola il diritto dei detenuti a coltivare i propri affettivi,* in *La via libera,* disponibile in https://lavialibera.it/it-schede-2203-diritto_all_affettivita_in_carcere_per_detenuti_politica_ferma.

Patrone, J. I. (2024), *La sentenza della Corte Costituzionale sul divieto dei colloqui intimi*, in Associazione Antigone (a cura di), *Nodo alla gola. XX Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione*, disponibile cliccando su https://www.rapportoantigone.it/ventesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/wp-content/uploads/2024/05/Antigone_XXRapporto_NodoAllaGola.pdf.

Perrin, M. (1985), *La sexualité en prison*, in *Revue pénitentiaire et de droit pénal,* p. 1-4.

Pugiotto, A. (2019), *Della castrazione di un diritto. La proibizione della sessualità in carcere come problema di legalità costituzionale,* in *Giurisprudenza Penale Web,* p. 1-38.

Rambourg, C. (2006), *Les UVF, nouvelels pratiques, nouveaux liens*, Dossiers thématiques du CIRAP.

Ramos Vázquez, J. A. (2019), *Afectividad y cárcel: un binomio (casi) posible en la experiencia española,* in *Giurisprudenza Penale Web*, p. 1-21.

Rinaldi, C. (2018), *Maschilità, devianze, crimine*, Meltemi Editore.

Rinaldi, C., Caldarera, R. (2021), *Maschilità "detenute". fare e disfare le maschilità in carcere,* in *Rivista Italiana di Conflittologia*, 43, p. 7-35.

Ristretti Orizzonti (2004), *L'amore a tempo di galera,* Associazione il Granello di Senape.

Rossi, E. (2006), *Art. 2*, in Bifulco R., Celotto, A., Olivetti, M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, p. 39-51.

Ruggieri, A. (2024), *Finalmente riconosciuto il diritto alla libera espressione dell'affettività dei detenuti (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2024)*, in *Consulta online*, fascicolo 1, p. 163-165.

Ruotolo, M. (2024), *Il riconoscimento del diritto all'intimità delle persone detenute in un'originale addittiva ad attuazione progressiva*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fascicolo 1, p. 90-100.

Russo, A. (2023), *Affettività e sessualità, tra i diritti sommersi in carcere,* disponibile in https://www.rapportoantigone.it/dicianno-vesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/affettivita-in-carcere/

Sarzotti, C. (2022), *La legge penale in azione*, in Cottino, A. (a cura di), *Lineamenti di sociologia del diritto,* Zanichelli, p. 341-400.

Sonnini, E. (2022), *Sessualità e affettività femminile nello spazio detentivo. Un'etnografia comparativa*, in Rivista Antigone, fascicolo 2, p. 29-50.

Talini, S. (2015a), *Affettività e sessualità in carcere,* in Istituto Superiore di Studi Penitenziari (a cura di), *La dimensione dell'affettività in carcere. Uno studio su sessualità, genitorialità e possibilità di procreazione nel sistema penitenziario*, disponibile al link https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/quaderno_issp_13.pdf.

Talini, S. (2015b), *L'affettività ristretta,* in *Costituzionalismo.it,* fascicolo 2/2015, I diritti dei detenuti, p. 1-36.

Touraut, C. (2019), *L'expérience carcérale élargie: una peine sociale invisible,* in *Criminologie,* 51(1), p. 19-36.

Valenti, V. (2024), *Il diritto all'affettività-sessualità in carcere e la sentenza n. 10 del 2024. Cronistoria di una rivoluzione, costituzionalmente orientata, che non attende più di essere compiuta,* in *Consulta Online*, fascicolo 1, p. 345-367.

Vespertino, L. (2015), *L'affettività in carcere: verso un modello trattamentale affettivo- rieducativo,* in Istituto Superiore di Studi Penitenziari (a cura di), *La dimensione dell'affettività in carcere. Uno studio su sessualità, genitorialità e possibilità di procreazione nel sistema penitenziario*, disponibile al link https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/quaderno_issp_13.pdf.

Zagrebelsky, G., Marcenò, V, Pallante, F. (2014), *Lineamenti di Diritto costituzionale,* Le Monnier Università.

RUBRICA GIURIDICA

VITTIME IN DIVISA: ORDINE PUBBLICO, ARMI E CRIMINALIZZAZIONE DEL DISSENSO NEL D.L. SICUREZZA

*Antonino Azzarà**

Abstract

A new protagonist appears on the victimisation stage. The third chapter of d.l. 48/2025 is entirely focused on police protection and includes the new crime of prison riot. This need justifies the intensification of punitive power, leading to highly repressive and disciplinary consequences for marginalised people, both inside and outside prison. The rhetoric behind this initiative is populist and fits into what has been defined as the victimisation paradigm. By analysing the new crime of prison riot and the aggravating circumstances introduced for the crimes of resistance, violence, threats, and injuries to public officials, the authoritarian implications of recognising the police's victim status become clear. The protection of the police forces (and their power) is articulated in the d.l. 48/2025 through the triad of more punishments, more weapons, and the criminalisation of dissent.

Keywords: security d.l., police, revolt, weapons, criminalisation of dissent

* Antonino Azzarà è Dottorando in Filosofia del diritto presso l'Università degli Studi Roma Tre.

1. Una nuova vittima: la paradossale vulnerabilità dell'agente di polizia

Con il d.l. 48/2025, che ha sostanzialmente replicato il contenuto del disegno di legge precedentemente in discussione in Parlamento[1], un nuovo protagonista si affaccia sul palcoscenico del paradigma vittimario. L'intero capo terzo del decreto-legge è infatti dedicato alle «misure in materia di tutela del personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché degli organismi di cui alla legge 3 agosto 2007, n. 124». In questa parte viene introdotta una tutela penale rafforzata per le forze di polizia che, per certi versi, si traduce in un trattamento differenziato e di favore nelle situazioni in cui l'agente entra in contatto con il pubblico. L'immagine del poliziotto veicolata da questo decreto è quella di un soggetto a rischio, in ragione della sua tipica funzione di gestione delle classi pericolose (Corso, 1979; Campesi, 2009), costantemente sotto attacco da parte della marginalità sociale che è chiamata a governare. Il contatto quotidiano che l'agente di polizia ha con i cittadini, da elemento caratterizzante il suo lavoro di *street level burocrat* (Lipsky, 2010), diventa oggi motivo di un'ansia placabile solo con il farmaco della tutela penale. In nome di questa artificiosa vulnerabilità si richiedono più armi e l'inasprimento delle pene come strumento di disciplinamento nei luoghi di privazione della libertà personale: ulteriori mezzi da adoperare, in una sorta di gioco a somma zero, a danno delle vulnerabilità sociali. Se da un lato questo cambiamento amplia il campo del paradigma ad una nuova vittima[2], dall'altro mette in crisi la visione tradizionale della polizia come *thin blue line*[3]. La polizia, come *sottile linea blu*, è intrinsecamente volta a definire e tutelare l'ordine nelle situazioni concrete, separando, in nome dell'ideologia della difesa sociale (Baratta, 2019), una parte di popolazione meritevole di protezione da un'altra parte meritevole di pena. Certamente, che l'agente di polizia oltre ad essere parte di questa linea di demarcazione sia anche soggetto meritevole di tutela, in quanto persona e in quanto agente, è cosa quantomai scontata. Ma lo scivolamento semantico dell'agente di polizia da demarcatore di tutela a oggetto di tutela porta con sé un preoccupante cortocircuito funzionale nell'operatività del lavoro di polizia.

Il decreto-legge prevede l'inasprimento delle pene comminate per i reati contro la polizia. Più precisamente, introduce una circostanza aggravante per i reati di violenza, minaccia e resistenza commessi nei confronti

[1] Ovvero del d.d.l. A.C. 1660, successivamente d.d.l. A.S. 1236.
[2] Come spiega Tamar Pitch (2023, p. 31) «la centralità della vittima nel discorso pubblico testimonia l'attuale egemonia del linguaggio e della logica del penale».
[3] Si tratta di un'espressione di uso comune che rimanda al posizionamento funzionale della polizia, frapposta tra ordine e caos. L'espressione è diffusa al punto di essere entrata a pieno titolo nell'immaginario collettivo, sia popolare che specifico professionale di polizia, e trae origine dalla sottile linea rossa relativa ad una celebre operazione militare britannica durante la guerra in Crimea nel XIX Secolo (Bertaccini, 2009, p. 58).

degli agenti di polizia[4]. Modifica l'art. 583-*quater* c.p. in materia di lesioni personali nei confronti della polizia, ora punibili anche se lievi e lievissime. D'altra parte, il d.l. 48/2025 liberalizza l'acquisto, la detenzione e il porto d'armi fuori dal servizio per gli agenti di pubblica sicurezza, ampliando esponenzialmente i rischi per l'incolumità personale di tutti (polizia compresa). Infine, sempre nel capo terzo, riguardante la tutela delle forze di polizia, si introduce il nuovo reato di rivolta in ambito penitenziario. Da quest'ultimo deriva un inquietante restringimento degli spazi di dissenso all'interno del carcere e nei centri di accoglienza e trattenimento per i migranti. Come tipicamente avviene quando il diritto e la giustizia penale sono usati in maniera populista (Anastasìa *et al.,* 2020), il decreto-legge affronta questioni complesse e di non facile soluzione con il solito ricettario pronto all'uso di ispirazione panpenalistica. Ancor più grave, in questo caso, sono state le modalità antidemocratiche con cui si è pervenuti a decreto 48/2025. Il Governo ha infatti troncato di netto il dibattito parlamentare in corso, annullando il confronto partitico, appropriandosi del testo e ignorando, di fatto, le preoccupazioni espresse dall'Osce e dal Presidente della Repubblica[5]. Tutto ciò in assenza dei presupposti di cui all'art. 77, comma 2, Cost., che consente il ricorso a decreti con valore di legge ordinaria solo nei casi di straordinaria necessità e urgenza. Infatti, per stessa ammissione del Ministro dell'Interno «il provvedimento doveva tornare alla Camera in terza approvazione e quindi l'approvazione si sarebbe prolungata. Diamo un tempo certo e sicuro»[6]. Nessuna condizione di straordinaria necessità e urgenza, dunque, ma solo un evidente ragione di opportunità politica del tutto irrispettosa dei tempi del dibattito democratico parlamentare.

Le risposte alle problematiche sociali sono ancora una volta quelle dell'inasprimento delle pene già esistenti e dell'introduzione di nuove fattispecie di reato. Lo strumento penale risulta preferibile perché apparentemente meno dispendioso e di immediata attuazione. D'altronde, la clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 38 del d.l., che aveva causato l'*impasse* del d.d.l. A.S. 1236 al Senato inducendo il Governo a tramutare la proposta di legge in un decreto-legge, non lascia dubbi a riguardo «dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica»[7].

[4] Qui, come nelle altre parti del testo, con l'espressione *agenti di polizia* mi riferisco a tutti gli agenti che svolgono funzioni di polizia (di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria), senza distinzione rispetto al Corpo di appartenenza.

[5] OSCE Opinion-Nr.: SSR-GEN-IT/497/2024.

[6] Per un ulteriore disamina critica rispetto all'utilizzo della decretazione di urgenza, nel caso del d.l. 48/2025, si rimanda a Losco (2025).

[7] Salvo quanto previsto dagli articoli 5, 17, 21, 22, 23 e 36 del decreto.

2. Ampliamento delle condotte penalmente rilevanti e inasprimento delle pene per i reati contro le forze di polizia

Come esplicitato nella relazione al d.d.l. A.C. 1660, trasposto quasi identicamente nel d.l. 48/2025, al fine di «rafforzare la tutela dell'attività espletata dagli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza [e] di garantire, di conseguenza, un più efficace dispiegamento dei servizi di ordine e sicurezza pubblica», si introduce una nuova aggravante agli artt. 336, 337 e 339 del Codice penale. Già nelle intenzioni dei proponenti, l'innalzamento delle pene è giustificato per garantire un più efficace espletamento delle attività di polizia. Ne deriva una declinazione del concetto di sicurezza in termini di prevenzione speciale negativa, in cui è la stessa sicurezza ad ergersi a funzione del diritto penale (Cavaliere, 2009). In questa chiave di lettura, la lesione cagionata all'agente di polizia assurge ad un'offesa diretta all'autorità e al fallace concetto stesso di sicurezza come bene giuridico a sé stante (Baratta, 2001). La nuova aggravante prevede, per l'art. 336 c.p., l'aumento della pena di un terzo qualora le condotte di violenza o minaccia siano poste in essere nei confronti «di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza». L'identico trattamento sanzionatorio è previsto per la fattispecie di cui all'art. 337 c.p.: ovvero quando la violenza o la minaccia è agita per opporsi a un ufficiale o a un agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza mentre compie un atto di ufficio o di servizio. Infine, dopo le modifiche intervenute in sede referente sull'art. 339 c.p. e riportate all'art. 19, comma 1, lett. c), del decreto, è prevista un aumento di pena se «la violenza o la minaccia è commessa al fine di impedire la realizzazione di un'opera pubblica o di un'infrastruttura strategica». In quest'ultimo caso l'aggravante si estende anche all'art. 338 c.p., ovvero qualora la violenza o minaccia sia rivolta ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario. È venuta meno invece la parziale blindatura al giudizio di bilanciamento con le attenuanti che sollevava gravi dubbi di costituzionalità, secondo cui tutte le summenzionate aggravanti sarebbero state sottratte al giudizio di bilanciamento con le circostanze attenuanti diverse da quella di cui all'art. 98 c.p., ovvero per i reati commessi dai minori di età compresa tra i quattordici e i diciotto anni. Infatti, come da ultimo rilevato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 197 del 30 ottobre 2023, la parziale blindatura nel giudizio di bilanciamento (che in questo caso rispondeva alla volontà di punire senza eccezioni circostanziali chiunque commette tali reati contro la polizia) solleva dubbi di legittimità costituzionale in ordine ai principi di proporzionalità e di individualizzazione della pena desumibili dagli artt. 3 e 27 della Costituzione (Pelissero, 2024).

Il *favor* di tutela penale nei confronti delle forze di polizia si riverbera anche sul reato di lesioni personali. Nel nuovo art. 583-*quater*, infatti, viene meno l'elemento costitutivo dello svolgimento «del servizio di ordine

pubblico in occasione di manifestazioni sportive». In questo modo, rispetto al soggetto passivo, la fattispecie potrà applicarsi ad ogni «agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza che subisce lesioni nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni». Inoltre, in base al nuovo dispositivo dell'art. 583-*quater*, saranno punibili (con pene che vanno dai due a cinque anni di reclusione) anche gli autori delle lesioni lievi e lievissime cagionate ai danni degli agenti di polizia. La novella mira ad ottenere non solo una tutela penale di favore per la polizia, ma anche una omogeneità di trattamento rispetto agli esercenti di una professione sanitaria. Inoltre, sulla base del combinato disposto con le disposizioni previste dall'art. 13 del d.l. 48/2025, i reati di lesioni anche lievissime nei confronti degli agenti di polizia saranno accompagnati dalla misura di sicurezza del Dacur (c.d. Daspo urbano)[8] e della possibilità di arresto in flagranza differita. Non a caso, l'art. 21 del decreto prevede la dotazione di *bodycam* alle forze di polizia, di cui si dirà più specificamente oltre[9].

A corredo di queste norme poste a tutela, anche indiretta[10], dell'integrità fisica e morale degli operatori di sicurezza, si inserisce l'art. 29 del decreto-legge con il quale si intende tutelare le funzioni istituzionali che il Corpo della guardia di finanza svolge in mare e, in particolare, quelle di ordine pubblico e sicurezza in riferimento al contrasto all'immigrazione irregolare[11]. La norma allarga il campo di applicazione delle fattispecie penali previste dagli artt. 1099 e 1100 del codice della navigazione ai comandanti delle *navi straniere* che non obbediscono all'ordine di una nave da guerra nazionale. Non è difficile intuire che dietro il pretesto della tutela delle funzioni del Corpo della guardia di finanza si celi l'ennesimo atto di criminalizzazione contro le Ong che svolgono soccorso ai migranti nel Mediterraneo (Ferrajoli, 2022; Sciurba, 2022). Le modifiche alle fattispecie penali sembrano tarate *ad hoc* rispetto ad un evento e ad una persona specifica. Ovvero riguardo allo "speronamento" della nave della Guardia di finanza avvenuto nel porto di Lampedusa da parte della nave *Sea Watch 3* capitanata da Carola Rackete. Infatti, proprio a lei furono contestati i reati di resistenza a pubblico ufficiale e di resistenza e violenza contro nave da guerra (art. 1100 cod. nav.), oggi entrambi oggetto di modifica. L'episodio, come noto, si concluse con l'archiviazione

[8] Infatti, l'art. 13 prevede l'inibizione all'accesso a determinati luoghi alle persone condannate o anche solo denunciate per reati contro la persona e contro il patrimonio.

[9] Per una critica serrata ai massicci interventi in materia di sicurezza urbana previsti dal capo II del decreto, si rimanda a Cavaliere (2024, p. 242) che ha definito le disposizioni in materia di sicurezza urbana "uno zibaldone inquietante" per la vastità e la disorganicità dei temi toccati. Si veicola così un'idea di sicurezza urbana «quale contenitore onnicomprensivo, al cui interno vengono messi sullo stesso piano fatti molto diversi tra loro, amplificati da taluni *mass media* ed orientamenti politici in modo casistico e 'selettivo'».

[10] Sulla plurioffensività dei reati di violenza o minaccia e resistenza a pubblico ufficiale cfr. Cass. pen. Sez. I, 2 aprile 1981, n. 7097; Cass. pen. Sez. VI, 15 maggio 2012, n. 23259.

[11] Cfr. la relazione all'art. 21 a pag. 18 e 19 del decreto.

del procedimento penale in quanto la condotta fu qualificata all'interno della scriminante dello stato di necessità, di cui all'art. 54 c.p., in ragione dell'emergenza umanitaria in cui versavano i migranti e l'equipaggio[12].

Gli interventi legislativi suesposti mirano ad un rafforzamento della tutela penale delle forze di polizia in maniera maggiore rispetto ai comuni cittadini e agli altri pubblici ufficiali che svolgono funzioni altrettanto importanti e delicate. Come fa notare Antonio Cavaliere (2024, p. 256), «si tratta di privilegi problematici nel nostro ordinamento costituzionale, il cui potenziamento altera ulteriormente, in senso antidemocratico, il rapporto tra individuo ed autorità». A differenza delle altre professioni che godono di una tutela penale rafforzata, l'uso della forza è connaturato nelle funzioni stesse di polizia (Bittner, 1970). Infatti, l'art. 583-*quater* c.p., nella sua versione originaria, era specificamente posto a tutela dei soli agenti che svolgono servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive, ovvero in eventi considerati dal legislatore come eccezionalmente pericolosi per l'ordine pubblico. In questi casi, la maggior tutela risponde ancora alla logica dell'eccezionalità. Nell'estensione della tutela penale rafforzata agli agenti e agli ufficiali di polizia esclusivamente in ragione della loro qualifica, invece, sembra volersi punire un disvalore etico che consiste nell'aver offeso l'integrità fisica e morale di coloro che rappresentano il volto dello Stato nelle strade, nelle piazze, nei porti e in ogni luogo dove esistono confini fisici e simbolici da far rispettare (Fabini, 2023).

3. Liberalizzazione delle armi fuori dal servizio per gli agenti di pubblica sicurezza

3.1. Più armi per la polizia più rischi per tutti (compreso per chi le usa)

L'art. 28 del d.l. 48/2025 aggiunge alle norme che rafforzano la tutela penale delle forze di polizia la possibilità per gli agenti di pubblica sicurezza di acquistare, detenere e portare con sé un'arma diversa da quella di ordinanza quando non sono in servizio. È un accostamento che lascia dei dubbi sulle finalità dell'intervento, ovvero se esso sia volto al potenziamento degli strumenti di tutela per l'incolumità delle forze di polizia o se sia da attribuirsi all'implementazione della sicurezza pubblica (sempre ammesso che nelle intenzioni del legislatore ci sia una differenza tra i due concetti). Il nesso tra tutela dell'incolumità personale degli agenti di polizia e la sicurezza pubblica è reso esplicito nella relazione all'originario disegno di legge, ove si legge «rafforzare la tutela dell'attività espletata dagli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza, al fine di garantire, di conseguenza, un più efficace

[12] Cfr. anche la sentenza della Corte di cassazione, Cass. pen., Sez. III, 16 gennaio 2020, n. 6626, che conferma l'ordinanza di rigetto della misura cautelare del divieto di dimora nella provincia come era stato richiesto dal Pubblico Ministero (Zirulia, 2020).

dispiegamento dei servizi di ordine e sicurezza pubblica»[13]. Si tratta di una declinazione muscolare della sicurezza, per la quale più sicurezza significa principalmente più polizia, più armi e più pene[14].

L'aumento dei soggetti a cui è consentito portare con sé un'arma da fuoco, o il numero e il tipo di armi, non è mai una scelta neutrale né innocente. Lo conferma il tasso delle morti per armi da fuoco nei paesi come gli Stati Uniti[15], in cui le armi circolano liberamente anche tra i cittadini. Lo spiegano chiaramente gli studi sulla violenza letale di polizia in quegli stessi paesi, anche a causa del timore generato dalla possibilità che la persona sospettata possa avere un'arma con sé (Cooper e E.L. e R. Smith, 2011; Zimring, 2018; Cornelli, 2020). Lo dichiarano, sul piano normativo, i *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials* adottati nel 1990 dalle Nazioni Unite. Principi che saranno poi richiamati dal *Codice Europeo di Etica per la Polizia* del 2001 (Ceep). Entrambi i testi affermano la necessità di limitare l'uso della forza e delle armi in dotazione alla polizia. La ragione è semplice, l'uso delle armi da fuoco espone sempre al rischio di violenza letale non necessaria, non solo dei soggetti coinvolti nell'azione di polizia, ma anche delle persone non direttamente coinvolte (par. 3 *Basic Principles ONU*). Per questo motivo, l'uso delle armi deve essere concepito come una *extrema ratio* da utilizzare solo quando ogni altro mezzo per tutelare la vita umana è ritenuto inadeguato (par. 4) e i regolamenti di polizia sull'uso e la circolazione delle armi devono adeguarsi a questi principi (par. 11)[16]. Dunque, all'aumentare della circolazione delle armi, aumenta anche la possibilità di commettere errori. Specie se si è chiamati ad usarle nel quotidiano vivere e ad essere coinvolti possono essere anche persone a cui si è legati affettivamente, sia come vittime che come autori di reato, aprendo la strada ad emozioni difficilmente controllabili con il dito sul grilletto.

Che le armi siano un pericolo per tutti, compreso per chi le usa, lo dimostrano anche i numeri sui decessi a causa di servizio delle forze di polizia. Malgrado non abbiamo dati

[13] Cfr. d.d.l. A.C. 1660, relazione all'art. 14, p. 15.

[14] Il modello idealtipico è quello di *Law and Order* attuato negli anni '90 dal sindaco di New York Rudolph Giuliani. A distanza di anni da quelle politiche si è osservato come l'aumento della polizia, accompagnato dall'approccio della *tolleranza zero* (De Giorgi, 2000) ha contribuito all'aumentare dei casi di discriminazione razziale (Harcourt, 2006) e *police brutalities* (McArdle e Erzen, 2001).

[15] Il *Center for Disease Control* (CDC) pubblica annualmente i dati sulle morti per armi da fuoco negli Stati Uniti. I dati sono raccolti nel database *Wisqars* (*Web-based Injury Statistics Query and Reporting System*) che riporta un totale di 26.031 omicidi nel 2021, di cui ben 20.958 commessi mediante arma da fuoco, ovvero l'80,51%.

[16] Del medesimo avviso è la Circolare N. 559/A/2/752.M:2.5/2182 del 30 giugno 2009 emanata dal Dipartimento di Pubblica Sicurezza che detta precise direttive sull'uso delle armi. In particolare si rammenta che «l'uso delle armi da fuoco, anche nei casi eccezionali in cui è legittimato dalle norme vigenti, deve costituire l'*extrema ratio*, cui il pubblico ufficiale può ricorrere solo quando non sia possibile alcun'altra misura di coazione fisica», anche considerato che «lo sparo, nel caso di errore nella valutazione dei fatti, inneschi un meccanismo di reazioni di vario tipo, che possono anche essere di risposta al fuoco, da parte di chi ritenga di essere ingiustamente aggredito».

ufficiali a riguardo, esistono diverse organizzazioni che cercano di ricostruire il fenomeno attraverso la rendicontazione dei fatti di cronaca e delle segnalazioni dei familiari delle vittime. Ad esempio, per la Polizia di Stato, questo lavoro è svolto dal sito "Caduti Polizia di Stato"[17]. Nella sezione statistica, in maniera certamente approssimativa ma comunque indicativa del fenomeno, si conta che dall'aprile del 1985 ad oggi gli *incidenti con le armi* sono stati la terza causa di decesso tra gli appartenenti alla Polizia di Stato: dopo gli *incidenti stradali* (244, di cui 66 *in itinere* da e verso il luogo di servizio) e gli *omicidi* (52, ma compresi quelli avvenuti fuori dal servizio e per ragioni estranee ad esso). Le morti per *incidenti con le armi* risultano addirittura superiori a quelle avvenute per *conflitto a fuoco* (21), per *terrorismo ed eversione* (22) e per *mafia* (19). Non da ultimo, è importante evidenziare il preoccupante fenomeno del suicidio tra le forze dell'ordine, dove si dispone invece di dati più affidabili. Stando ai risultati di una ricerca che ha analizzato il fenomeno tra il 1995 e il 2017, l'82% dei suicidi è avvenuto con l'arma d'ordinanza (Grassi *et al.,* 2019). Se in genere il suicidio, in quanto atto estremo, è un'azione difficilissima da compiere, la facilità con cui si preme il grilletto può non dare spazio a ripensamenti.

L'art. 28 del decreto, con cui si estende il porto di un'arma diversa da quella di servizio anche agli agenti di pubblica sicurezza, sembra andare in direzione opposta rispetto alla disciplina sovranazionale e ai dati empirici sopra analizzati. La novella in esame, infatti, inciderebbe notevolmente sul numero dei soggetti facoltizzati a portare con sé un'arma diversa da quella d'ordinanza. Stando ai dati ministeriali, gli agenti di pubblica sicurezza che potrebbero "beneficiare" della novella in esame si aggirerebbero intorno alle trecentomila unità[18]. Inoltre, a cambiare sarà il tipo di arma: non solo la Beretta 92/FS in dotazione, approvata con Decreto ministeriale e rispondenti ai requisiti previsti dagli artt. 1 e 10 del D.P.R. 5 ottobre 1991 n. 359, ma una qualsiasi tra "*armi lunghe da fuoco […] rivoltelle o pistole di qualunque misura o bastoni animati [con lama inferiore a 65 cm]*", secondo quanto disposto dall'art. 42 Tulps. Ciò significa che potrebbe aumentare potenzialmente la letalità e la lesività dell'arma utilizzata, senza un'apparente giustificazione. Il rischio è di provocare inutili sofferenze rispetto allo scopo perseguito. Questa eventualità risulterebbe in contrasto con la Convenzione di Ginevra adottata il 10 ottobre del 1980 (*Convenzione sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi classiche che possono essere ritenute capaci di causare effetti traumatici eccessivi o di colpire in*

[17] https://www.cadutipoliziadistato.it.

[18] Dalla relazione annuale al Parlamento del Dipartimento di Pubblica Sicurezza del 2021 (l'ultima depositata) si contano 89.564 agenti di PS per la Polizia di Stato, 102.699 per l'Arma dei Carabinieri, 55.062 per la Guardia di Finanza, 35.347 per la Polizia Penitenziaria, quindi 282.672 unità in totale. A queste, inoltre, bisognerebbe aggiungere gli agenti di pubblica sicurezza della polizia locale su delega del Prefetto ai sensi dell'art. 5 della Legge 7 marzo 1986, n. 65.

modo indiscriminato) in cui si riconosce il «*principio che vieta di impiegare nei conflitti armati armi, proiettili e materie nonché metodi di guerra capaci di provocare mali superflui*». Si tratta inoltre di una soluzione non particolarmente conveniente anche per gli agenti di pubblica sicurezza. Infatti, l'obbligo di formazione specifico per il particolare tipo di arma che si deciderà di acquistare senza licenza, insieme ai costi di manutenzione dell'arma, graverebbero interamente in capo agli agenti con tutte le responsabilità annesse.

3.2. Una richiesta esplicita da parte della polizia?

Seppure portare un'arma con sé comporta dei costi e delle responsabilità in capo agli agenti di polizia, nella relazione al d.d.l. A.C. 1660 si legge che gli stessi «agenti di pubblica sicurezza […] hanno spesso evidenziato la necessità di poter acquistare, detenere e portare, senza licenza, un'arma privata in luogo di quella d'ordinanza quando operano in borghese o non sono in servizio»[19]. In realtà, più che una richiesta diffusa tra le fila degli agenti, sarebbero stati alcuni sindacati di polizia insieme a determinate riviste di settore ad aver esplicitato una richiesta tal senso[20]. Richiesta che si è intensificata dopo l'omicidio del Vicebrigadiere dell'Arma dei Carabinieri Mario Cerciello Rega, avvenuto mentre prestava servizio in abiti civili. Il collega superstite, assunto l'ufficio di testimone, dichiarò che, in quel frangente, non portavano con sé l'arma di ordinanza perché difficilmente occultabile in abiti civili nella stagione estiva[21]. A questo episodio seguirà una nota del Sindacato Italiano Militari Carabinieri (Sim) indirizzata al Governo in cui, avuto riguardo delle difficoltà di occultare l'arma di servizio in abiti civili, si lamenta che il militare può trovarsi spesso «nella incresciosa condizione di dover scegliere tra essere facilmente riconosciuto per un appartenente alle forze dell'ordine, vanificando il servizio, oppure svolgere servizio disarmato, esponendosi a rischi per la propria incolumità (com'è accaduto al brigadiere Cerciello Rega) oppure a procedimenti penali militari, nonché disciplinari (come sta accadendo al carabiniere Varriale)»[22].

Se dunque è questa l'esigenza che si cela dietro l'intervento legislativo, il risultato ottenuto supera di gran lunga la necessità che era chiamato a soddisfare. In primo luogo,

[19] Cfr. d.d.l. A.C. 1660 pag. 18 in commento all'art. 20.
[20] Di questo parere è ad esempio un dirigente del sindacato di Polizia Siulp che individua nei produttori di armi il vero soggetto interessato a questa novella. E, in effetti, facendo un rapido calcolo sulla base del costo di un'arma leggera di tipo compatto (come quella di recente introdotta nell'armamentario di reparto, cfr. nota 19) che si aggira intorno alle mille euro, e moltiplicandolo per il numero di agenti a cui sarebbe consentito acquistarla senza licenza, si ottiene un potenziale volume di affari di quasi trecento milioni di euro. Cfr. https://www.poliziaedemocrazia.it/pistola-personale-per-ffoo-fuori-servizio-piu-ombre-che-luci/.
[21] https://www.open.online/2020/07/15/inchiesta-omicidio-cerciello-deposizione-collega-varriale/.
[22] Comunicato Sim del 19 settembre 2019.

perché l'agente che opera sotto copertura (in borghese) è considerato pienamente in servizio. Dunque, al fine di facilitare l'occultamento dell'arma in abiti civili, si sarebbe potuto inserire un'arma più compatta nell'armamento ordinario di reparto, di cui all'art. 4 del D.P.R. n. 359 del 5 ottobre 1991, specificamente per questo tipo di servizio[23]. Infine, non va dimenticato che la finalità con cui un agente libero dal servizio può portare un'arma con sé, come chiarito dal Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. II, 28/02/2022, n. 1405) in relazione all'art. 73 del regio decreto n. 635 del 1940, è la medesima di ogni comune cittadino: la legittima difesa. Quello che la proposta di legge sembra voler introdurre, invece, è l'ampliamento di un controllo generalizzato di polizia in abiti civili con finalità di prevenzione e repressione del crimine, esponendo a rischio di violenza letale sia i cittadini (direttamente coinvolti nei conflitti armati e non) che gli agenti di polizia.

4. Il reato di rivolta in carcere

4.1 La tutela dell'ordine pubblico e le ambizioni di disciplinamento

La concezione di emergenzialismo securitario di tutela delle forze di polizia che ispira il capo terzo del decreto produce i suoi effetti più repressivi, autoritari e discriminatori in carcere e nei luoghi di detenzione e di accoglienza per i migranti. Luoghi che, scrutando la *ratio legis* dell'atto avente forza di legge, sono considerati particolarmente pericolosi in ragione della presunta pericolosità delle persone che li attraversano. Le nuove fattispecie di reato qui introdotte, dietro l'apparente giustificazione della tutela dell'ordine pubblico (e dei tutori dell'ordine) finiscono per criminalizzare il dissenso attraverso la repressione penale di ogni atto che si discosta dagli ordini impartiti, rivelando il disvalore del fatto non tanto nella violazione dell'ordine pubblico ma nell'insubordinazione al comando dell'autorità. Si tratta di strumenti volti al disciplinamento dei detenuti e dei migranti che si sovrappongono di fatto alle già vigenti sanzioni di tipo disciplinare per i medesimi fatti, in potenziale violazione del principio di *ne bis in idem* (Flick, Napoleoni, 2014; Viganò, 2016).

Il reato di rivolta penitenziaria, che introduce l'art. 415-*bis* del Codice penale, al primo comma punisce con la pena della reclusione da uno a cinque anni chiunque *all'interno di un istituto penitenziario, partecipa ad una rivolta mediante atti di violenza o minaccia o di resistenza all'esecuzione degli ordini impartiti, commessi da tre o più persone riunite*. Si tratta di un reato

[23] La qual cosa è avvenuta con Decreto del Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza del 17 febbraio 2023 che ha inserito nella Tabella *Armi in uso alla Polizia di Stato* oltre all'arma ad impulsi elettrici *Taser modello X2* anche la pistola semiautomatica Beretta modello *Px4 compact Type F*. Si legge nel Decreto, però, che tale arma più compatta, rispondente agli specifici requisiti di cui al D.P.R. 359/1991, è stata autorizzata come armamentario speciale di reparto e più specificamente per i servizi di scorta e info-investigativi della polizia di Stato.

proprio (Pasini, 2024) di chi si trova all'interno di un istituto penitenziario, a concorso necessario (Zanotti, 1985; Merenda, 2016) perché le condotte tipizzate acquisiscono rilevanza penale solo se commesse da tre o più persone riunite tra loro. La condotta tipica consiste alternativamente o cumulativamente nella *partecipazione, promozione*, *organizzazione* o *direzione* di una rivolta all'interno del penitenziario. La pena, invece, per le condotte ritenute più lesive di promuovere, organizzare o dirigere la rivolta è della reclusione da due a otto anni. Inoltre, se la rivolta è realizzata mediante l'uso di armi, la pena è della reclusione da tre a dieci anni. Sono inoltre previste delle modalità specifiche della condotta, ovvero: *atti di violenza o minaccia* e *atti di resistenza anche passiva* all'esecuzione degli ordini impartiti. Dopo la riformulazione dell'articolo in sede referente, è sparito il riferimento ai *tentativi di evasione*. Com'è già stato notato, la fattispecie eleva impropriamente a rango penale le condizioni che legittimano l'uso della forza pubblica all'interno del carcere, così come disciplinati dall'art. 41 dell'ordinamento penitenziario (Pelissero, 2024; Pasini, 2024). Tali condizioni sollevano di per sé forti criticità, in quanto consentirebbero l'uso della forza fisica anche per vincere atti di resistenza passiva dotati di scarsa offensività (Sartarelli, 2019; Coppetta, 2019, p. 530). La loro elevazione a rango penale evidenzia come la nuova fattispecie sia destinata ad incidere pesantemente nelle relazioni verticali tra detenuti e *staff*. Nella sostanza, ad un uso della forza che è già difficile da contenere negli sfumati margini di legalità, si aggiungeranno le previste sanzioni disciplinari e, infine, la contestazione di un nuovo reato. Il risultato è un uso improprio dello strumento penale con finalità disciplinatorie. Infatti, per «l'inosservanza di ordini o prescrizioni o ingiustificato ritardo nell'esecuzione di essi», così come per la partecipazione e la promozione a disordini o sommosse, nonché per la commissione di ogni altro reato, sono già previste le sanzioni disciplinari di cui all'art. 39 o.p., ai sensi dell'art. 77 del d.P.R. 30 giugno 2000 n. 230.

Sorgono, inoltre, forti dubbi sull'ambiguità del termine *rivolta*. Anche se, al di là del significato comune del lemma, il reato di rivolta in carcere si ispira al corrispettivo reato vigente nel Codice penale militare in tempo di pace. Il vocabolario Treccani definisce la *rivolta* come «l'azione e il fatto di rivoltarsi contro l'ordine e il potere costituito»[24]. Il vocabolario Zingarelli riporta invece, nel suo significato estensivo, anche la «forte protesta, opposizione, dissenso» (Zingarelli, 2009). La sfumatura non è di poco conto. Essa attiene alla differenza tra una rivolta violenta, finalizzata al sovvertimento dell'ordine costituito, con la relativa perdita del controllo da parte dell'amministrazione dell'intero carcere o di una parte di esso, e una rivolta intesa come protesta, opposizione e dissenso avverso gli ordini impartiti dall'autorità

[24] Come già notato da Pelissero 2024, cfr. https://www.treccani.it/vocabolario/rivolta/#:~:text=L'azione%20e%20il%20fatto,sangue%20una%20r.%3B%20r.

preposta. Appare subito evidente, in caso di avvaloramento della seconda tesi, che il reato di rivolta sarebbe integrato anche nelle ipotesi di protesta pacifica e quindi non violenta, ovvero mediante una modalità che nemmeno in astratto possa mirare al sovvertimento dell'ordine costituito. La qual cosa, come rilevato dall'Osce (*Organization for Security and Cooperation in Europe*), sarebbe contraria al diritto di manifestazione del pensiero e della libertà di riunione[25].

Invero, le modalità specifiche della condotta previste dalla fattispecie penale avvalorano la tesi della rivolta come protesta non violenta, quindi integrabile con la resistenza *anche passiva* all'esecuzione degli ordini impartiti. Ordini per i quali non è neanche richiesto il requisito della legittimità. Una previsione che appare quantomai inopportuna, tenuto conto che dottrina giurisprudenza sono ormai concordi nel non ammettere la resistenza passiva nemmeno tra le condotte che integrano il reato di resistenza a pubblico ufficiale[26]. In astratto, dunque, una persona detenuta potrà essere punita anche laddove si opponga pacificamente a un comando illegittimo. Considerazioni che manifestano una potenzialità repressiva, condita da aspirazioni di disciplinamento dei detenuti, contro qualsiasi atto di dissenso rispetto agli ordini del personale di polizia penitenziaria. E, infatti, il reato di rivolta in ambito penitenziario sembra rifarsi a quello di rivolta previsto all'art. 174 del Codice penale militare in tempo di pace[27]. È da qui che il legislatore sembra essersi ispirato nella costruzione dell'art. 415-*bis*. È di particolare eloquenza notare che il reato di rivolta militare, dal quale sembra trarre ispirazione il corrispettivo penitenziario, sia inserito nel Titolo terzo del Codice penale militare in tempo di pace, intitolato *Dei reati contro la disciplina militare*. L'art. 174 c.p.m.p. punisce con la pena della reclusione da tre a quindici anni il *rifiuto*, *l'omissione* o il *ritardo* di: 1° obbedire all'ordine di un superiore se in servizio armato; 2° di deporre le armi quando queste sono prese arbitrariamente; 3° di disperdersi o di rientrare nell'ordine quando i militari si abbandonano ad eccessi o atti violenti. Inoltre, la circostanza aggravante prevista dal secondo comma punisce più severamente «chi ha

[25] Cfr. punti 64 e ss. dell'Osce Opinion-Nr.: SSR-GEN-IT/497/2024 [TN]

[26] Come segnala Pasini 2024, cfr. «gli ampi riferimenti dottrinali e giurisprudenziali» in Pasella, R. e Mentasti G. (2021). Per lo specifico ambito penitenziario si segnala la sentenza in cui la Corte di appello di Cagliari (Corte app. Cagliari, Sez. I, 9 maggio 2023, dep. 24 maggio 2023, n. 500) ha ritenuto esclusa dall'applicazione dell'art. 337 c.p. la resistenza passiva di due detenuti che, ponendosi passivamente e per pochi minuti dinanzi l'ingresso della cella detentiva, impedivano a un pubblico ufficiale di introdurre all'interno un terzo detenuto.

[27] «Sono puniti con la reclusione militare da tre a quindici anni i militari, che, riuniti in numero di quattro o più: 1° mentre sono in servizio armato, rifiutano, omettono o ritardano di obbedire a un ordine di un loro superiore; 2° prendono arbitrariamente le armi e rifiutano, omettono o ritardano di obbedire all'ordine di deporle, intimato da un loro superiore; 3° abbandonandosi a eccessi o ad atti violenti, rifiutano, omettono o ritardano di obbedire alla intimazione di disperdersi o di rientrare nell'ordine, fatta da un loro superiore. La pena per chi ha promosso, organizzato o diretto la rivolta è della reclusione militare non inferiore a quindici anni. La condanna importa la rimozione. Non si applica l'articolo 131-*bis* del Codice penale».

promosso, *organizzato* o *diretto* la rivolta». Senonché, l'ampiezza di rilevanza penale dell'art. 415-*bis* risulta addirittura più alta della fattispecie militare, che richiede il concorso necessario di almeno *quattro* militari, mentre in ambito penitenziario ne bastano solo *tre*.

Questo parallelismo tra il reato di rivolta penitenziaria con il suo corrispettivo in ambito militare ci dice molto sulla concezione dell'ordine pubblico che il legislatore ha inteso tutelare. Non l'ordine pubblico in senso *materiale* (o empirico), «capace di selezionare come penalmente rilevanti solo quelle condotte che si risolvano in una concreta minaccia per la vita collettiva», ma un ordine pubblico *ideale* (o normativo) «suscettibile di essere leso dalla semplice manifestazione del dissenso politico-ideologico» (Pasini, 2024, p. 22). Quindi una concezione autoritaria del diritto penale, per mezzo del quale può essere punita la mera disobbedienza agli ordini impartiti.

Infine, il decreto riesuma una norma di origine marcatamente autoritaria d'impronta fascista quale è l'art. 415 c.p., raramente applicato nella storia repubblicana. La fattispecie, rubricata *Istigazione a disobbedire alle leggi*, punisce con la pena della reclusione da sei mesi a cinque anni chiunque istiga alla disobbedienza alle leggi di ordine pubblico o all'odio tra le classi sociali. Si tratta di un reato, in particolare nell'ipotesi di cui al secondo periodo, usato dal legislatore fascista per criminalizzare determinate ideologie politiche. La Corte costituzionale, con sentenza n. 108 del 23 aprile 1974, era già intervenuta a riguardo, salvando il secondo periodo del primo comma da una declaratoria di incostituzionalità solo nella misura in cui l'istigazione all'odio tra le classi sociali sia concretamente idoneo a turbare l'ordine pubblico.

Il rischio concreto di una simile costruzione della fattispecie penale è quello di reprimere non solo le rivolte, di cui è già difficile delineare i contorni semantici, ma un qualsiasi atto di protesta anche non violenta che possa in ogni modo ricondursi alla promozione, all'organizzazione o alla direzione di una rivolta. Tra questi vi sono le tipiche forme del rifiuto di rientrare in cella o la battitura: forme di protesta pacifica messe in atto dai detenuti per manifestare il disagio rispetto alle deprecabili condizioni di detenzione. Se così è, la potenziale applicazione del nuovo reato sarebbe amplissima, considerando la diffusione delle pratiche di proteste in carcere. Pratiche di protesta che portano spesso con sé una disperata richiesta di attuazione dei diritti, che altrimenti rimarrebbero inascoltati.

4.2. La fattispecie gemella per la rivolta nei centri di detenzione e accoglimento per i migranti

Una fattispecie gemella è poi prevista con l'introduzione del comma 7.1 all'art. 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico sull'immigrazione). Seppure le due fattispecie siano sostanzialmente identiche nella loro struttura, presentano un

differente regime sanzionatorio che solleva diversi dubbi di legittimità costituzionale. La differenziazione delle pene per i medesimi fatti sembrerebbe giustificata solo in ragione del luogo in cui avviene la rivolta. I dubbi che già parte della dottrina ha sollevato in merito al trattamento sanzionatorio riguardano in particolar modo il principio di ragionevolezza dedotto dall'art. 3 della Costituzione (Forzati, 2023; Pasini, 2024; Pelissero, 2024). Inoltre, per quanto riguarda la fattispecie per i centri di accoglienza e detenzione amministrativa per i migranti, i dubbi di costituzionalità si moltiplicano anche rispetto al principio di proporzionalità.

Il reato di rivolta sarebbe applicabile in ogni luogo attraversato e vissuto dai migranti, da quelli di arrivo a quelli di espulsione, dagli Hotspot ai CPR, passando per la quasi totalità del sistema di accoglienza. È un reato che si inserisce nella già critica legislazione speciale in tema di immigrazione, con esiti strutturalmente discriminatori (Pasini, 2024).

In questi luoghi attraversati dai migranti, la possibilità di venire a contatto, anche fisico, con le forze dell'ordine è molto più elevata. L'approccio interazionista (Mead, 1934) applicato allo studio della forza di polizia (Cornelli, 2020) ci spiega che l'escalation violenta ha una base di partenza di origine culturale. Quando due universi semantici si scontrano, le incomprensioni sono favorite dalle diversità di linguaggio e di cultura. Il tutto è accelerato dall'uso di quelle euristiche mentali basate su pregiudizi e stereotipi (Kahneman, 2013) che sono utilizzate fisiologicamente nell'espletamento del lavoro di polizia. in uno studio etnografico sull'uso della forza in carcere (L. Gariglio, 2018) si è osservato ad esempio come l'impiego della forza avvenisse più frequentemente nei confronti di detenuti stranieri verso cui i tentativi di negoziazione fallivano. Si è parlato a questo proposito di *status magnet* e *status shield* (Hochschild, 1983). Lo *status shield* è rappresentato dal bagaglio culturale del detenuto simile a quello dell'agente penitenziario. Questa similitudine crea un effetto repulsivo contro l'uso della forza. Viceversa, una cultura differente può fungere da *status magnet*, attraendo a sé l'uso della forza come strumento per colmare il *gap* culturale.

Infine, l'art. 34 del decreto inserisce gli artt. 415, comma 2, e 415-*bis* nel novero dei reati di cui all'art. 4-*bis* o.p., così comportando l'ostatività alla concessione dei benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione. Il carcere, così come i centri di accoglienza e di detenzione per migranti, diventano potenzialmente un imbuto di solo ingresso. Dove si entra con una pena determinata nell'ammontare ma che diventa indeterminabile rispetto al decorso della detenzione. Ne risulta un'idea di carcere prettamente punitivo, al cui interno non c'è spazio né per il dissenso né per reclamare i propri diritti. Un carcere che fagocita gli individui insieme ai loro diritti di libertà di espressione. Ciò che resta ai detenuti è il proprio corpo come unico strumento di manifestazione del dissenso.

5. Immunità funzionale, tentativi di abolizione del reato di tortura e tutela legale delle forze di polizia

In questo contributo si è analizzato il d.l. 48/2025 al netto degli emendamenti che sono stati presentati *medio tempore* durante le navette parlamentari che hanno interessato il d.d.l. sicurezza. Ma, fra i tanti, ce ne sono due in particolare che hanno destato preoccupazione e che si inseriscono a corredo degli interventi di autoritarismo repressivo attuati attraverso il grimaldello della tutela delle forze di polizia. Si tratta degli emendamenti 15.02 e 15.010 all'art. 15 del d.d.l. A.C. 1660 (bollettino n. 306 del 28/5/2024), con cui si è proposto un canale d'indagine diversificato «qualora il pubblico ministero riceva notizia di fatti commessi in servizio da agenti o ufficiali di pubblica sicurezza, agenti o ufficiali di polizia giudiziaria o da militari in servizio di pubblica sicurezza relativi all'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica». Nella sostanza, questo canale d'indagine diversificato si sarebbe tramutato in un viatico d'indagine privilegiato per le ipotesi di reato che hanno ad oggetto una condotta posta in essere dalla polizia relativa all'uso della forza pubblica, anche armata. Ciò si tradurrebbe nell'avocazione delle indagini dal Pubblico Ministero al Procuratore generale presso la Corte d'appello. Successivamente il Procuratore generale dovrebbe informare del procedimento il Corpo di polizia di appartenenza della persona indagata che ne dovrebbe dare notizia all'indagato stesso e all'Avvocatura dello Stato, con buona pace della segretezza delle indagini. A sua volta, l'Avvocatura dello Stato aprirebbe un fascicolo per svolgere delle indagini che, considerata la funzione dell'organo, sarebbero quasi certamente indagini difensive. Sulla base di tali indagini, il Procuratore generale deciderà se esercitare o meno l'azione penale.

Si tratta di una disposizione che rasenta l'assurdità e che presenta svariati profili di illegittimità costituzionale, ma non è questa la sede dove esaminarli. Ciò che invece si vuole rilevare è la linea politica di fondo, volta a creare uno spazio di impunità per gli abusi commessi dalle forze di polizia. La proposta, infatti, va letta contestualmente a quella di abolizione del reato di tortura[28]. La spinta da cui tali proposte provengono è ancora una volta la tutela delle forze di polizia. Si legge infatti nella già citata relazione al d.d.l. che l'intento della proposta è quella di scongiurare «il rischio di subire denunce e processi strumentali», tenuto conto che tale rischio «potrebbe inoltre disincentivare e demotivare l'azione delle Forze dell'ordine, privando i soggetti preposti all'applicazione della legge dello slancio necessario per portare avanti al meglio il lavoro». Anche qui è

[28] La proposta di abolizione del reato di tortura è stata riproposta nella XIX Legislatura con il d.d.l. A.S. n. 341 «Modifiche al Codice penale in materia di introduzione di una circostanza aggravante comune in materia di tortura» e con il d.d.l. A.S. n. 661 «Modifiche agli articoli 613-*bis* e 613-*ter* del Codice penale, in materia di tortura e istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura».

chiaro il binomio tra tutela delle forze di polizia e sicurezza pubblica. È una retorica per la quale il reato di tortura sarebbe un reato contro la polizia (Anastasìa, 2022), che impedirebbe il regolare svolgimento delle proprie funzioni. Qui, il nemico della polizia non è più soltanto la persona violenta nelle strade e nei luoghi di privazione della libertà personale, ma anche la magistratura che apre indagini sugli episodi di abuso. Ci si chiede allora quale sia questo "slancio" necessario a portare avanti al meglio il lavoro di polizia. E, soprattutto, come si vuole intendere il lavoro di polizia. Perché la consapevolezza di poter sbagliare impunemente, non può che portare a esiti dispotici del peggior autoritarismo. Il lavoro di polizia è un mestiere delicato e altamente specializzato per i beni giuridici della collettività che quotidianamente coinvolge, più che abbassare l'asticella della responsabilità in capo agli agenti sarebbe necessario alzare quella della loro selezione, formazione e specializzazione.

Tornando al d.l. 48/2025, abbandonata la strada che prevedeva un canale d'indagine privilegiato per le forze dell'ordine, si è optato per l'assistenza legale a carico dello Stato. Il pericolo per la polizia di essere indagata o imputata per fatti inerenti al servizio, sembra infatti che abbia spinto all'introduzione degli artt. 21, 22 e 23 del decreto-legge (tra le poche disposizioni dotate di una specifica copertura finanziaria). Si tratta della possibilità per gli agenti o gli ufficiali di polizia, ovvero dei propri familiari superstiti di richiedere una somma per affrontare le spese legali di un processo a loro carico per fatti inerenti al servizio. Non si tratta di una tutela legale incondizionata, in quanto è prevista una rivalsa sulle somme corrisposte qualora sia accertata la responsabilità dell'agente o dell'ufficiale a titolo di dolo in sede giudiziaria e per negligenza grave in sede disciplinare. Si tratta di un *unicum* nel nostro ordinamento giuridico.

Infine, l'art. 21 del decreto prevede la possibilità per le forze di polizia impiegate nei servizi di mantenimento dell'ordine pubblico, di controllo del territorio e di vigilanza di siti sensibili, in ambito ferroviario e a bordo dei treni, di dotarsi delle c.d. *bodycam* e di altri strumenti di videoregistrazione «nei luoghi e negli ambienti in cui vengono trattenute persone sottoposte a restrizione della libertà personale». Stando alla lettera del dettato normativo, si tratta di una mera facoltà e non di un obbligo. Per come formulata la norma, le *bodycam* non possono riprendere ininterrottamente[29], ma devono essere attivate e disattivate a discrezione dell'agente ove ravvisi una situazione da lui ritenuta critica. Se così è, questo strumento, che potrebbe esser visto in astratto come un mezzo di tutela dagli abusi della polizia, rischia di diventare un ulteriore dispositivo unidirezionale di tutela delle forze dell'ordine,

[29] Anche in considerazione che il Garante per la protezione dei dati personali, con i provvedimenti n. 290 e n. 291 del 22 luglio 2021, ha espresso parere favorevole all'utilizzo delle *bodycam*, a patto che siano attivate solo nell'ipotesi di fatti di reato o situazioni concrete di pericolo.

mediante il potenziamento del già ampio potere di definizione situazionale.

6. Conclusioni

L'allargamento del paradigma vittimario all'agente di polizia, come soggetto meritevole di una forma di tutela privilegiata, porta con sé dei rischi notevoli derivanti dalla concezione di ordine e sicurezza che lo accompagna. L'accostamento tra sicurezza pubblica e tutela delle forze di polizia avvalora un'idea di ordine pubblico di tipo normativo o ideologico. Un ordine pubblico la cui violazione è possibile anche attraverso la resistenza passiva, la manifestazione del dissenso ed ogni atto che possa mettere in discussione l'autorità delle forze di polizia. La criminalizzazione del dissenso, in ogni sua forma e ambito, non può che essere definita una misura autoritaria. Perché il valore che si contrappone alla libertà di espressione è il rispetto dell'autorità, sempre e comunque. Il d.l. 48/2025 si ispira esplicitamente a questa concezione autoritaria di ordine pubblico. Dichiara espressamente la finalità di tutelare le forze di polizia, e lo fa attraverso l'introduzione di nuovi reati, l'inasprimento delle fattispecie già previste e la criminalizzazione del dissenso e della protesta. Con questo decreto si sceglie di contrapporre ad una vulnerabilità sociale una paradossale vulnerabilità funzionale dei tutori dell'ordine, ammantandoli di un'aura di sacra intoccabilità. Il bene oggetto delle politiche di sicurezza è la tutela dell'autorità attraverso la tutela penale delle forze dell'ordine. È una scelta pericolosa. Sono misure che dispiegheranno i loro effetti principalmente nei confronti di una fascia di popolazione emarginata, senza peraltro lasciar spazio a forme di protesta costituzionalmente legittime. Un segmento di popolazione di cui lo Stato si fa da sempre carico esclusivamente attraverso l'intervento poliziesco e, per questo, definite di *proprietà della polizia* (Lee, 2009). Se questa è una tendenza già da tempo riscontrata nelle politiche e nelle pratiche penali, ora, invece, sembra compiersi un passo ulteriore con il soffocamento delle espressioni di dissenso di questo disagio. Considerati i tassi crescenti di incarcerazione, il compimento dello Stato penale (Wacquant, 2000) si solidifica e rievoca una polizia muscolare in grado di disciplinare le masse detenute e marginali attraverso la violenza e la repressione del dissenso.

BIBLIOGRAFIA

Anastasìa, S., Anselmi, M., Falcinelli, D. (2020), *Populismo penale: una prospettiva italiana*, Wolters Kluwer, Milano.

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

Baratta, A. (2019), *Criminologia critica e critica del diritto penale* [1982], Maltemi Editore, Milano.

Bertaccini, D. (2009), *La politica di polizia*, BUP, Bologna.

Bittner, E. (1970), *The functions of the Police in Modern Society*, National Institute of Mental Health, Rockville, Usa.

Campesi, G. (2009), *Genealogia della pubblica sicurezza: teoria e storia del moderno dispositivo poliziesco*, Ombre Corte, Verona.

Cavaliere, A. (2009), *Può la 'sicurezza' costituire un bene giuridico o una funzione del diritto penale?*, in Hassemer, W., Kempf, E., Moccia, S. (a cura di), *In dubio pro libertate. Festschrift für Klaus Volk zum 65*, Geburtstag, München, p. 111 ss.

Cavaliere, A. (2024), *Contributo alla critica del d.d.l. sicurezza*, in *Critica del Diritto*, 2, pp. 239-262.

Cooper, A. D., Smith, E. L. (2011), *Homicide trends in the United States, 1980-2008*, in *Pattern & Trends*, U.S. Department of Justice-Office of Justice Programs-Bureau of Justice Statistics, November.

Coppetta, M.G. (2019), *Commento all'art. 41*, in Grevi, V., Della Casa, F., Giostra, G. (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, VI ed., Cedam, Milano.

Cornelli, R. (2020), *La forza di polizia. Uno studio criminologico sulla violenza,* Giappichelli Editore*, Torino.*

Corso, G. (1979), *L'ordine pubblico*, Il Mulino, Bologna.

De Giorgi, A. (2000), *Zero tolleranza. Strategie e pratiche della società di controllo*, DeriveApprodi, Roma.

Fabini, G. (2023), *Polizia e migranti in città. Negoziare il confine nei contesti locali*, Carocci Editore, Roma.

Ferrajoli, L. (2022), *Giustizia e legalità: i tempi di Antigone e Creonte nei percorsi, passati e futuri, della lotta per i diritti*, in Anastasìa, S., Pitch, T. (a cura di), *Legalità, giustizia, disuguaglianze: una crisi contemporanea*, Carocci, Roma.

Flick, G.M., Napoleoni V. (2014), *Cumulo tra sanzioni penali e amministrative: doppio binario o binario morto? "Materia penale", giusto processo e ne bis in idem nella sentenza della Corte Edu, 4 marzo 2014, sul market abuse*, in *Rivista AIC*, 3.

Forzati, F. (2023), *Il nuovo Ddl sicurezza fra (poche) luci e (molte) ombre: primi spunti di riflessione*, in *Archivio Penale*, 3, pp. 1-25.

Gariglio, L. (2018) "*Doing" coercion in male custodial settings: an ethnography of Italian prison officers using force*, Routledge, London.

Grassi, C. *et al.* (2019), *Suicidio nella Polizia di Stato italiana nel periodo 1995-2017*, *in Rivista di Psichiatria*, 54(1), pp. 18-23.

Harcourt, B. E. (2006), *Against Prediction: Profiling, Policing and Punishing in an Actuarial Age*, The University of Chicago Press, Chicago.

Hochschild, A. R. (1983), *The Managed Heart*, University of California Press, Berkeley.

Kahneman, D. (2013), *Pensieri lenti e veloci*, Arnoldo Mondadori, Milano.

Lee, J. A. (2009), *Police property*, in Alison Wakefield, Jenny Fleming, The SAGE Dictionary of Policing, SAGE Publications Ltd, New York.

Lipsky, M. (2010), *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, Russell Sage Foundation, New York.

Losco, E. (2025), *L'insostenibile costituzionalità del Decreto sicurezza*, in Studi sulla questione criminale online al link: https://studiquestionecriminale.wordpress.com/2025/04/28/linsostenibile- costituzionalita-del-decreto-sicurezza/.

Mead, G. H. (1934), *Mind, Self, and Society from the Standpoint of a Social Behaviorist, University of Chicago Press, Chicago*, *trad.* it., *Mente, sé e società*, Giunti Psychometrics, Firenze, 2018.

Merenda Ilaria (2016), *I reati a concorso necessario tra coautoria e partecipazione*, Dike Giuridica, Roma.

McArdle, A., Erzen, T. (2001), a cura di, *Zero tolerance: quality of life and the new police brutality in New York City*, New York University press, New York.

Pasini, C. (2024), *Il disegno di legge sicurezza e il nuovo reato di rivolta in carcere e in strutture di accoglienza e trattenimento per migranti*, in *Sistema Penale*, 5, pp. 121-134.ù

Pasella, R., Mentasti, G. (2021), *Art. 337 c.p.*, in Dolcini, E., Gatta, G. L. (a cura di), *Codice penale commentato*, V ed., Ipsoa, pp. 1245 ss.

Pelissero, M. (2024), *A proposito del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica: i profili penalistici*, in *Sistema Penale Online*, https://www.sistemapenale.it/it/articolo/pelissero-a-proposito-del-disegno-di-legge-in-materia-di-sicurezza-pubblica-i-profili-penalistici.

Pitch, T. (2022), *Il malinteso della vittima: una lettura femminista della cultura punitiva*, Gruppo Abele, Torino.

Romano, M. (2019), *Commentario sistematico al Codice penale, Parte speciale, I delitti contro la p.a.*, Giuffrè Editore, Milano.

Rossi L. (2024), *A proposito del nuovo disegno di legge in materia di sicurezza*, in *Sistema Penale*, 3, pp. 47-57.

Sartarelli, S. (2018), *Uso legittimo della violenza pubblica e diritto penale*, Cacucci Editore, Bari.

Sciurba A. (2022), *Disobbedienza civile o lotta per il diritto? Un bilancio di cinque anni di criminalizzazione del soccorso in mare*, in Anastasìa, S. e Pitch, T. (a cura di), *Legalità, giustizia, disuguaglianze: una crisi contemporanea*, Carocci, Roma.

Viganò, F. (2016), *La Grande Camera della Corte di Strasburgo su ne bis in idem e doppio binario sanzionatorio*, in *Diritto penale contemporaneo*, https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/5063-la-grande-camera-della-corte-di-strasburgo-su-ne-bis-in-idem-e-doppio-binario-sanzionatorio.

Wacquant, L. (2000), *Parola d'ordine: tolleranza zero. La trasformazione dello Stato penale nella società neoliberale*, Feltrinelli Interzone, Milano.

Weber, M. (1922), *Economia e società*, Edizioni di comunità, Milano, ed. 1981.

Zanotti, M. (1985), *Profili dogmatici dell'illecito plurisoggettivo*, Giuffrè, Milano, 1985.

Zimring, F. (2017), *When police kill*, Harvard University Press, Cambridge.

Zingarelli, N. (2009), *Lo Zingarelli. Vocabolario della lingua italiana*, Zanichelli, Pioltello (MI).

Zirulia, S. (2020), *La Cassazione sul caso Sea Watch: le motivazioni sull'illegittimità dell'arresto di Carola Rackete*, in *Sistema Penale*, https://www.sistemapenale.it/it/scheda/cassazione-sea-watch-illegittimo-larresto-di-carola-rackete.

N. 2/2024 SOSTENIBILITÀ E TRASFORMAZIONI DELLA PENA NEGLI SPAZI DEL PENITENZIARIO

a cura di Francesca Cancellaro e Alvise Sbraccia

AUTRICI E AUTORI

Francesca Cancellaro, Avvocata e Dottoressa di ricerca in diritto penale presso l'Università di Bologna. Dal 2021 è coordinatrice del Comitato Scientifico di Antigone e dal 2015 è membro dell'Osservatorio Antigone per il monitoraggio delle condizioni detentive.

Alvise Sbraccia, Professore associato in SPS12 dell'Università di Bologna, co-coordinatore del Comitato scientifico di Antigone e membro delle redazioni di Antigone e Studi sulla questione criminale.

Daniela Ronco, Professoressa associata di Sociologia del diritto e di Sociologia della devianza presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino. È membro del Comitato Scientifico e dell'Osservatorio Nazionale di Antigone.

Simone Santorso, Professore associato in Criminologia presso l'University of Sussex.

Luigi Romano, Avvocato, dottore di ricerca in Diritto romano ed assegnista di ricerca dell'Università di Napoli Federico II, componente del Comitato scientifico di Antigone e membro delle redazioni di Napoli *Monitor* e di *Lo Stato delle Città*.

Luca Sterchele, Dottore di ricerca in Scienze Sociali presso l'Università di Padova, attualmente è Assegnista di ricerca e si occupa prevalentemente di *prison studies*, sociologia del diritto e di salute mentale. È membro dell'Osservatorio sulle condizioni di detenzione dell'Associazione Antigone.

Pierloreto Fallanca, Studente presso il Polo Universitario Penitenziario della Casa Circondariale di Bologna.

Roberto Cornelli, Professore Ordinario di Criminologia nell'Università di Milano e direttore di CRIMePO, Centro di Ricerca in Criminologia e Politiche Pubbliche. È componente del Comitato scientifico di Antigone e del Coordinamento della Rete delle Università per la Pace come referente sui temi della transitional justice e della giustizia riparativa.

Marco Pelissero, Professore Ordinario di Diritto penale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino.

Giuseppe Mosconi, già Professore ordinario di Sociologia del Diritto presso l'Università di Padova, è presidente della articolazione di Antigone per il Triveneto e membro delle redazioni di Antigone e Studi sulla questione criminale.

Serena Ramirez, Dottoressa in giurisprudenza, tutor della Clinica Legale Carcere, diritti fondamentali e vulnerabilità sociale presso il Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Torino, nonché responsabile editing della rivista Antigone.

Antonino Azzarà, Dottorando in Filosofia del diritto presso l'Università degli Studi Roma Tre.

ANTIGONE