



CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI  
DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ'

## **Il carcere tra interno ed esterno. Esigenze di tutela tra diminuzione delle presenze e priorità vaccinale.**

Riflessioni e proposte della Conferenza dei Garanti territoriali  
delle persone private della libertà

In questa seconda ondata di diffusione del virus, che ha colpito molto gravemente gli Istituti di pena, con decine di carceri interessate, oltre mille detenuti positivi, decine di ricoverati e più di dieci morti, è emerso chiaro come all'interno degli Istituti di pena il Covid-19 si sviluppa per focolai con alta polarizzazione di contagi, come è tipico delle strutture di vita comunitaria chiuse. A fronte di questo dato, le risposte devono necessariamente seguire due direttrici, la prima delle quali consiste nella concreta diminuzione delle presenze in carcere, su cui ci siamo già soffermati più volte e, da ultimo, nel documento del 17 novembre scorso, indirizzato ai Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato nel corso della discussione del cd. "decreto ristori". Viste le misure legislative di portata esigua e le insoddisfacenti modifiche apportate dal Senato in sede di conversione, appare urgente **affrontare il tema di quelle persone detenute, astrattamente ammissibili a percorsi alternativi alla pena, non valutabili in ragione della particolare marginalità sociale di cui sono portatrici, in particolare in relazione alla mancanza di domicilio o di domicilio idoneo.**

In questo senso sono stati ideati programmi di inserimento tramite convenzioni stipulate con le Regioni, sulla base del bando Cassa Ammende "Emergenza COVID-19". In ragione della ancora modesta attuazione concreta di tali programmi, la Conferenza dei Garanti territoriali intende avanzare alcune considerazioni basate su un questionario divulgato dal CNCA nazionale alle realtà affiliate. Dai risultati di tale questionario si apprende, *in primis*, che a molte realtà non è nota la pubblicazione del bando da parte della Regione di appartenenza. Tale dato, da solo, rende necessario il ripensamento del meccanismo di trasmissione delle informazioni, dal livello centrale, ai livelli territoriali e al privato sociale. Per ciò che concerne, invece, le risorse finanziarie messe a disposizione dal bando, il budget 'vincolato' di massimo 20 euro (tutto incluso) a persona appare inadeguato al bisogno rilevato. Il confronto con le realtà del Terzo Settore del CNCA nazionale (che sul territorio hanno gestito il primo progetto UEPE per detenzione domiciliare SFD a seguito dell'emergenza Covid) ha portato infatti a rilevare che le persone ammesse alla misura degli arresti domiciliari sono portatrici di bisogni urgenti e complessi, tra cui la necessità di gestione della propria situazione giuridica (rinnovo carta di identità, iscrizione al sistema sanitario, analisi della regolarità di *status* sul territorio e dei percorsi attivati o attivabili di regolarizzazione per le persone straniere, etc.), la necessità di reperire dei riferimenti sanitari sul territorio (medico di base, ma spesso anche percorso Serd e rapporto con il DSM per il monitoraggio delle terapie) e la necessità di "re-imparare" a vivere in una situazione di non-contenimento. Si tratta di bisogni non differibili, che richiedono



## CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTA'

competenze specifiche (quelle di educatori, operatori legali, nel caso di stranieri mediatori linguistici e culturali) per essere resi effettivi. Il rischio, altrimenti, è quello di “risolvere” il problema del sovraffollamento delle carceri creando situazioni di criticità sui territori

La gestione efficace delle soluzioni abitative richiede, poi, un accompagnamento in merito alla cura delle relazioni con il vicinato e di quelle tra le persone conviventi, così come al corretto mantenimento del bene casa. Puntare sul reperimento di una soluzione abitativa come strumento di aiuto “esclusivo”, appare in controtendenza rispetto alle politiche di inclusione promosse sia a livello nazionale (si veda l’esperienza di *housing first*). La “casa” è certamente strumento primario per sostenere i detenuti in uscita dal carcere, ma risulta inefficace e insostenibile in assenza di un contestuale accompagnamento educativo e senza un accompagnamento mirato a orientare e a guidare i beneficiari sulle risorse attive o attivabili.

Inoltre, nei territori privi di esperienze consolidate di progetti di *housing* per persone in esecuzione penale esterna, la progettualità di Cassa Ammende rappresenterebbe una prima sperimentazione e sarebbe quindi auspicabile una maggiore flessibilità nell'utilizzo del budget, fermo restando il necessario rigore nella rendicontazione.

È inoltre poco realistico pensare che questi bisogni possano essere soddisfatti dalla ‘rete’ dei servizi territoriali, in quanto soprattutto nelle prime fasi (primi 3-6 mesi) dall’uscita dal carcere, la presa in carico dei bisogni sopra descritti richiede la disponibilità di molte ore di lavoro, in tempi contingentati, con continuità e competenze specifiche. Il raccordo con la rete ordinaria dei servizi è necessario, ma attivabile in una seconda fase, una volta insomma che le persone si sono ambientate al di fuori del contesto carcerario, con l’acquisizione di nuovi riferimenti e nuove competenze di base.

Non è, infine, pensabile che il costo a persona sia riconosciuto solo previo inserimento in struttura: esistono costi fissi che i gestori comunque sostengono per il reperimento stesso delle strutture, soprattutto laddove si tratti di soluzioni di accoglienza allestite *ex-novo*, non come potenziamento di strutture affini già esistenti.

Affinché, quindi, si possano garantire i posti necessari in *housing* correlati di percorsi di accompagnamento educativo ed evolutivo è auspicabile **creare i presupposti di fattibilità economica per l’*housing* dei detenuti senza domicilio**.

Le proposte che la Conferenza avanza, in base all’analisi che precede, sono quindi:

- l’aumento del budget giornaliero a persona a 38/40 comprensivo di IVA;
- l’adozione del meccanismo del “Vuoto per pieno” in modo da sostenere gli enti gestori che creano nuove strutture di accoglienza (così da coprire i giorni di vuoto)
- il riconoscimento del costo a persona a partire dal momento in cui l’ente gestore rilascia una lettera di disponibilità all’accoglienza.

Sempre sul versante della diminuzione delle presenze in carcere (e in linea con la *ratio* delle misure di cui al d.l. n. 137/2020), appare, poi, necessario **potenziare il sistema di presa in carico e gestione delle istanze di accesso ai benefici e alle misure alternative**, come



## CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTA'

richiesto dal Coordinamento Nazionale dei Magistrati di Sorveglianza. E questo a fronte dell'evidente discrasia tra la necessità di ampliare l'accesso alle misure alternative e il depotenziamento dei servizi della giustizia, in particolare di quelli afferenti ai servizi di cancelleria della magistratura di Sorveglianza, dovuto alle necessità connesse all'emergenza sanitaria in atto. Appare, in questo senso, fondamentale progettare un percorso coordinato tra tutti gli attori che hanno il compito di preparare, prendere in carico e istruire le pratiche per rendere possibile, in tempi rapidi, l'effettiva analisi e decisione da parte della magistratura di Sorveglianza. In questo senso, la Conferenza dei Garanti territoriali si dichiara disponibile a facilitare **azioni di supporto ai servizi della giustizia** anche su base volontaria o a integrare percorsi allo studio o in fase di ideazione che possano contribuire alla gestione efficace delle istanze di accesso a benefici e misure alternative.

La seconda direttrice strategica che appare oggi improrogabile e indifferibile è **l'inserimento delle persone detenute tra le categorie prioritarie del piano vaccinale contro il Covid-19**. Come è noto, il Piano Strategico di Vaccinazione anti-SARS-CoV-2/COVID-19 comprende giustamente tra le categorie prioritarie i residenti dei presidi residenziali per anziani: "Un'elevata percentuale di residenze sanitarie assistenziali (RSA) è stata gravemente colpita dal COVID-19. I residenti di tali strutture sono ad alto rischio di malattia grave a causa dell'età avanzata, la presenza di molteplici comorbidità, e la necessità di assistenza per alimentarsi e per le altre attività quotidiane. Pertanto, sia la popolazione istituzionalizzata che il personale dei presidi residenziali per anziani devono essere considerati ad elevata priorità per la vaccinazione".

In questi mesi la popolazione penitenziaria è stata equiparata ai pazienti e alle pazienti delle RSA per giustificare la chiusura del carcere alle attività trattamentali, all'apporto vitale del volontariato penitenziario e la forte limitazione dei contatti con l'esterno. I colloqui con i familiari e le terze persone, poi, sono impediti e limitati, nella migliore delle ipotesi, a uno al mese attraverso una barriera di plexiglas. Tutte misure giustificate dal fatto che le carceri sono comunità chiuse in cui convivono centinaia, migliaia di persone, con seri rischi di diffusione del virus in caso di contagio.

La popolazione penitenziaria, inoltre, è stata gravemente colpita dal virus, in misura più che proporzionale rispetto alla "società dei liberi". Le persone detenute sono categorie ad alto rischio sanitario per via della presenza di molteplici comorbidità, di patologie pregresse, spesso collegate all'abuso di alcol o sostanze stupefacenti, per via delle fatiscenti condizioni strutturali e igieniche degli istituti penitenziari italiani (notevolmente più degradate rispetto alle condizioni generali delle RSA), per l'alto tasso di marginalità sociale ed economica che contraddistingue la popolazione penitenziaria e ne mina le condizioni generali di salute.

Le persone detenute, inoltre, sono completamente sottoposte all'autorità pubblica che è, dunque, responsabile per la loro salute. Come ribadito dalla giurisprudenza consolidata della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, infatti, la vulnerabilità contestuale delle persone detenute



## CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTA'

deriva proprio dalla loro dipendenza assoluta all'autorità pubblica, anche nell'accesso ai servizi sanitari.

Le carceri, anche adesso e pur nell'illusione dell'isolamento assoluto, non sono luoghi impermeabili. Le carceri costituiscono comunità mobili, fatte di ingressi e uscite, di operatori socio-sanitari, educativi della sicurezza che lavorano e vivono tra interno ed esterno. Questa comunità deve essere tutelata perché garantire la salute delle persone ristrette significa garantire la salute di tutti, quello alla salute essendo un diritto di natura solidaristica e non esclusiva.

Per tutti questi motivi, **la Conferenza dei Garanti territoriali chiede l'inclusione delle persone detenute tra le categorie prioritarie di cui al piano strategico vaccinale elaborato da Ministero della Salute, Commissario Straordinario per l'Emergenza, Istituto Superiore di Sanità, Agenas e Aifa.**

Una tempestiva e diffusa campagna vaccinale potrà riportare progressivamente alla normalità la vita detentiva. Nel frattempo, bisognerà **garantire tutte le attività che non costituiscano una fonte di rischio elevato nella diffusione del virus**, a partire dalla formazione professionale e dalla istruzione (anche in presenza, in stanze sufficientemente ampie e aerate, con insegnanti e studenti opportunamente distanziati e muniti di dispositivi di protezione individuale indossati correttamente) e da altre attività che non comportino assembramenti e contatti fisici tra popolazione detenuta e operatori provenienti dall'esterno. Chiusure temporanee potranno essere giustificate da particolari circostanze di diffusione del virus all'interno di singoli istituti, come già disciplinato dalle Amministrazioni penitenziaria e della Giustizia minorile.

Da ultimo, la Conferenza ritiene necessario sottolineare ancora una volta la divaricazione prospettica tra l'introduzione del reato di detenzione di telefoni cellulari all'interno di un istituto penitenziario (operata con d.l. 130/2020, cosiddetto "d.l. sicurezza") e la necessità di aumentare le possibilità di contatto "immateriale" con l'esterno (aumento del numero delle chiamate) e di garantire la comunicazione e i contatti con familiari e terze persone attraverso le piattaforme informatiche, a fronte della estrema riduzione dei colloqui in presenza.

Mentre è da stigmatizzare l'introduzione di una nuova criminogena fattispecie di reato, possiamo considerare **l'aumento delle telefonate e l'introduzione delle videochiamate** come uno dei rarissimi effetti positivi dell'emergenza sanitaria. Prima della pandemia, infatti, la telefonata è sempre stata uno di quei beni immateriali ad altissima utilità marginale (come direbbero gli economisti) eppure sempre fortemente contingentati, mentre la videochiamata rimaneva un lusso (mantenuto sempre allo stadio sperimentale) di pochissimi detenuti nel contesto di pochissimi istituti.

Oggi, invece, l'introduzione di questo spazio digitale cela potenzialità inesplorate. Da un lato mette le persone detenute nella condizione di dismettere il ruolo passivo di persona



CONFERENZA DEI GARANTI TERRITORIALI  
DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTA'

“visitata” per agire quello attivo di visitatrice del contesto familiare, perché ne “ispeziona” gli spazi, l’abitazione, quindi l’intero sistema affettivo, fatto di stanze, di camerette dei figli, degli animali domestici (anch’essi, per giurisprudenza diffusa, destinatari di investimento affettivo); dall’altro spiega che la connettività non è soltanto una frontiera irraggiungibile e ingovernabile per la prudenza dello Stato (securitario) volta a scongiurare qualsiasi pericolo di reiterazione della condotta criminosa di chi voglia approfittare del mezzo per fini illeciti. Insomma, sia che si adotti la prima chiave di lettura che la seconda è per tutti evidente che si sta tracciando **una strada dalla quale non si dovrà più tornare indietro**: il Dipartimento dovrà esprimersi per la definitiva adozione del virtuoso ricorso alla connessione internet come un risultato irrinunciabile anche per il futuro e in termini di fruizione diffusa e capillare, anche fuori degli internet point dedicati, installati in zone precise ed esclusive, magari sperimentando e rendendo poi strutturali e definitive la corrispondenza via email e le ricerche sul web sia per motivi di scuola, studio e ricerca, che di ricorso ad altre occasioni di svago (di qualsiasi natura, purché negli intangibili limiti della liceità e della legalità, senza valutazioni di ordine morale) e di impegno del tempo libero.

In questo senso si è ormai espressa la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo che, nelle recenti sentenze *Jankovskis v. Lithuania* del 2017 e *Mehmet Reşit Arslan and Orhan Bingöl v. Turkey* del 2019, ha affermato un legame diretto tra il diritto di accesso a internet in carcere e il diritto all’informazione, all’istruzione e al reinserimento sociale.

Al contempo sarà necessario vigilare affinché la digitalizzazione dei contatti e delle comunicazioni, oggi imposta dalla pandemia, vada ad aggiungersi come opportunità ulteriore rispetto alla necessaria restaurazione dei colloqui in presenza e non porti, nel futuro, alla totale dematerializzazione dei rapporti umani e della giustizia.

(28/12/2020)